DOSSIER

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Rapport Cadieux-Bernier (1983)

Régime de relations de travail dans le secteur public
de certains pays industrialisés

Québec

86-03796/

Rapport Cadieux-Bernier (1983)

Régime de relations de travail dans le secteur public
de certains pays industrialisés

Secrétariat du Conseil du trésor
Service des communications

Août 1985

Dossier

Rapport Cadieux-Bernier (1983)

Régime de relations de travail dans le secteur public
de certains pays industrialisés

Québec

Dossier préparé par Jean-Claude Cadieux
et Jean Bernier, pour le Secrétariat du
Comité des priorités du Conseil exécutif,
sous le titre « Caractéristiques du régime
de relations de travail dans le secteur
public de certains pays industrialisés »
— décembre 1983,
et publié par le Service des communications
du Secrétariat du Conseil du trésor
— août 1985.

Édition réalisée
à la Direction générale
des publications gouvernementales du
ministère des Communications

Dépôt légal — 3e trimestre 1985
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-12310-7

© Gouvernement du Québec

Table des matières

Résumé du document 7

Introduction 9

1. Nature du présent document 9
2. Méthode de travail 9

Chapitre I

Le régime de relations de travail dans le secteur public en Angleterre, en Allemagne, en Belgique, en France et en Italie 11

1. Remarques générales 11
   - 1.1 La notion de secteur public 11
   - 1.2 Différence entre les régimes de relations de travail du secteur public et du secteur privé 11
2. Les droits syndicaux, les mécanismes de détermination des conditions de travail et le règlement des conflits de travail dans le secteur public 11
   - 2.1 Les droits syndicaux 11
     - 2.1.1 Droit d'association 11
     - 2.1.2 Reconnaissance des syndicats ... 11
     - 2.1.3 Droit de monopole syndical et pluralisme syndical 12
     - 2.1.4 Droit de retenue des cotisations syndicales à la source 12
     - 2.1.5 Droit de grève 13
     - 2.1.6 Droit à l'arbitrage des griefs 13
   - 2.2 La détermination des conditions de travail 13
   - 2.3 Le règlement des conflits de travail 15
     - 2.3.1 Exercice du droit de grève et services essentiels 15
     - 2.3.2 Dispositions anti-briseurs de grève 17
3. Remarques particulières sur la détermination des conditions salariales 17
4. Conclusion 18
   - 4.1 Droits syndicaux du secteur public 19
   - 4.2 Détermination des conditions de travail 20
   - 4.3 Règlement des conflits de travail 21
     - 4.3.1 Droit de grève 21
     - 4.3.2 Recours à la médiation 21

Chapitre II

Le régime de relations de travail dans le secteur public en Suède 23

1. Remarques préliminaires 23
2. Les droits syndicaux, les mécanismes de détermination des conditions de travail et le règlement des conflits de travail dans le secteur public 23
   - 2.1 Les droits syndicaux 23
     - 2.1.1 Droit d'association 23
     - 2.1.2 Droit de monopole syndical et pluralisme syndical 23
     - 2.1.3 Droit de retenue à la source des cotisations syndicales 23
     - 2.1.4 Droit de grief et d'arbitrage 24
   - 2.2 La détermination des conditions de travail 24
     - 2.2.1 Le domaine négociable 24
     - 2.2.2 Limitations du domaine négociable 24
     - 2.2.3 Structure organisationnelle de la négociation 25
   - 2.3 Le règlement des conflits de travail 26
     - 2.3.1 Le droit de grève et de lock-out 26
     - 2.3.2 Médiation 26
3. Conclusion 27
   - 3.1 Droits syndicaux 27
   - 3.2 Détermination des conditions de travail 27
   - 3.3 Règlement des conflits de travail 28

Chapitre III

Le régime de relations de travail dans le secteur public aux États-Unis 29

1. Remarques préliminaires 29
   - 1.1 Juridiction en matière de relations de travail 29
   - 1.2 Différence entre le régime des relations de travail du secteur public et du secteur privé 29
   - 1.3 Remarque sur les hôpitaux 29
2. Les droits syndicaux, les mécanismes de détermination des conditions de travail et le règlement des conflits de travail dans le secteur public 30

2.1 Les droits syndicaux 30
2.1.1 Reconnaissance des syndicats ... 30
2.1.2 Droit de représentation syndicale 30
2.1.3 Droit de perception des cotisations syndicales à la source 30
2.1.4 Droit de grève 31
2.1.5 Droit à l'arbitrage des griefs 31
2.2 La détermination des conditions de travail 31
2.2.1 Convention collective ou réglementation 31
2.2.2 Étendue du champ négociable ... 32
2.2.3 Structure de la négociation 32
2.2.3.1 Enseignants 32
2.2.3.2 Hôpitaux publics 32
2.2.3.3 Fonctionnaires et employés des ministères des États 33
2.2.4 Détermination des conditions de travail au niveau fédéral 33
2.3 Le règlement des conflits de travail 34
2.3.1 Droit de grève 35
2.3.2 Procédures de médiation et d'arbitrage 35
3. Conclusion 36
3.1 Droits syndicaux du secteur public 36
3.2 Détermination des conditions de travail 37
3.3 Règlement des conflits de travail 37
3.3.1 Droit de grève 37
3.3.2 Arbitrage des conditions de travail 38

Chapitre IV

Le régime de relations de travail dans le secteur public au Canada ... 39
1. Remarques préliminaires 39
1.1 Responsabilités constitutionnelles 39
1.2 Différence entre le secteur public et le secteur privé 39
2. Les droits syndicaux, les mécanimes de détermination des conditions de travail et le règlement des conflits de travail dans le secteur public 39
2.1 Les droits syndicaux 39
2.1.1 Droit d'association 39
2.1.2 Monopole de représentation syndicale 39
2.1.3 Droit de perception des cotisations syndicales 39
2.1.4 Droit de grève 40
2.1.5 Droit de grief et d'arbitrage 40
2.2 La détermination des conditions de travail 40
2.2.1 Domaine négociable 40
2.2.2 Structure de la négociation 41
2.3 Le règlement des conflits de travail 42
2.3.1 Droit de grève 42
2.3.2 Arbitrage 43
3. Comparaison Canada – États-Unis 44

Conclusion
Originalité du système québécois de relations de travail dans le secteur public 45

Annexe I
Schéma d'entrevue 47

Annexe II
Liste des experts rencontrés 49

Résumé

Cette étude analyse de façon comparative et synthétique le régime de relations de travail qui prévaut dans le secteur public de certains pays industrialisés sous trois aspects:

- les droits des syndicats du secteur public;
- le mécanisme de détermination des conditions de travail;
- le mécanisme de règlement des conflits de travail.

Chapitre I
Allemagne, Angleterre, Belgique, France et Italie

Les similitudes entre le Québec et ces cinq pays portent sur deux points: le degré très poussé de centralisation du processus de négociation et le fait que le droit de grève est accordé à tous les employés du secteur public.

Les différences peuvent se résumer ainsi:

1° Les gouvernements des États européens étudiés ne négocient pas dans le cadre d'un processus contractuel impliquant l'égalité juridique des parties et aboutissant à la signature de conventions collectives. Les discussions avec les syndicats débouchent sur des actes réglementaires des administrations publiques.

2° Les pays européens vivent sous un régime de pluralisme syndical qui exclut le monopole de représentation que l'on connaît chez nous et ne consentent pas des formules de sécurité syndicale du genre de notre formule Rand. Les cotisations syndicales sont versées sur une base volontaire par les syndiqués.

3° Ces États disposent de moyens juridiques importants en cas de grève dans le secteur public. La détermination du niveau des services essentiels relève du gouvernement et les personnes désignées pour assurer la continuité du service pendant un arrêt de travail doivent obéir sous peine de sanctions. En cas de crise grave et de désobéissance civile, les moyens d'assurer la paix sociale peuvent aller de la réquisition militaire des grévistes, à la réquisition de l'armée pour remplir les tâches des grévistes ou à la déclaration de l'état d'urgence.

4° Alors que les dispositions anti-scabs de notre Code du travail défendent à l'employeur de retenir les services des membres d'une unité d'accréditation en grève, même dans le cas où ils souhaiteraient travailler, les pays européens visités posent en principe que le droit à la grève des uns ne doit pas brimer le droit au travail des autres. Les travailleurs non syndiqués ou en désaccords avec la grève peuvent travailler en cas d'arrêt de travail.

Chapitre II
Suède

Les similitudes et les différences entre le Québec et la Suède quant aux sujets en cause sont généralement les mêmes que celles qui viennent d'être évoquées dans le cas des pays européens, à une exception près. Le gouvernement suédois accepte de signer des conventions collectives avec les syndicats du secteur public. En contrepartie, le système suédois limite de façon significative le domaine négociable de façon à réserver à la « décision politique » tout ce qui concerne les objectifs, le mode d'organisation, la quantité et la qualité des services publics. Les sujets qui touchent le domaine réservé à la décision politique ne sont pas matière à convention collective et ne peuvent faire l'objet de pressions syndicales (grèves, etc.).

Chapitre III
États-Unis

Le syndicalisme dans le secteur public n'est pas aussi accepté aux États-Unis qu'on le croit souvent chez nous. Une dizaine d'États ne reconnaissent pas le droit à la syndicalisation dans leur secteur public; une dizaine d'autres ne reconnaissent ce droit qu'à une catégorie ou l'autre des employés de l'État. Le droit de grève est refusé aux employés du secteur public dans plus de quatre États sur cinq ainsi qu'au niveau fédéral. Dans les huit États où il est accordé, il donne lieu à un encadrement et à des limitations plus stricts qu'au Québec. L'arbitrage constitue le moyen le plus utilisé aux États-Unis pour dénouer les impasses qui peuvent survenir dans la négociation des conditions de travail. Une caractéristique fondamentale du régime de relations de travail américain demeure l'extrême décentralisation du processus de négociation qui correspond à une décentralisation poussée des institutions politiques. Cette décentralisation et cette fragmentation du pro-

cessus de détermination des conditions de travail ne permettent pas aux syndicats américains d'utiliser la négociation comme levier politique en faveur de revendications sociales globales.

Chapitre IV
Canada

Le Canada, avec la Suède, est considéré comme l'un des pays les plus avancés du monde industrialisé quant aux droits qu'il accorde aux syndicats du secteur public. À l'intérieur de l'ensemble canadien, le Québec ressort, avec la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick et l'État fédéral, comme étant à l'avant-garde au chapitre des droits syndicaux, notamment en ce qui touche le droit de grève. Cependant, l'originalité du Québec est d'ailleurs. Elle tient à la centralisation très poussée de son système de négociation. En réalité, le Québec conjugue à un régime de droits syndicaux particulièrement libéral et d'inspiration nord-américaine un système de négociation qui obéit au modèle européen de centralisation. Les syndicats du secteur public québécois ont donc le double avantage de jouir de protections syndicales inconnues en Europe et de bénéficier de l'impact que permet un processus centralisé de négociation inconnu en Amérique.

Un tel régime ne comporte pas pour l'une et l'autre partie, syndicats et gouvernement, des contrepoids et des limitations de nature juridique et institutionnelle visant l'atteinte d'un équilibre qui permettrait aux conflits de travail de se résoudre à l'intérieur même des règles du système. Le point d'équilibre des forces en présence se situe à l'extérieur du régime de relations de travail. Les conflits de travail dans le secteur public au Québec ont donc trouvé, depuis une vingtaine d'années, leur dénouement à l'Assemblée nationale, à l'extérieur des règles de jeu convenues au départ.

Introduction

1. Nature du présent document

En mai 1983, le Comité des priorités du gouvernement du Québec a mis sur pied un groupe de travail chargé de coordonner les travaux devant conduire à une réforme du régime de négociation dans le secteur public. Dès le début de ses travaux, ce groupe de travail a souhaité disposer d'une étude comparative permettant de situer le système québécois de relations de travail dans le secteur public par rapport à celui d'autres pays industrialisés.

Cette étude comparative ne devait pas embrasser toutes les caractéristiques des différents systèmes mais porter sur trois aspects essentiels :

- les droits principaux accordés aux syndicats du secteur public ;
- le mécanisme de détermination des conditions de travail ;
- le mécanisme de règlement des conflits de travail.

Le devis de préparation du projet d'étude spécifiait en ces termes la nature et les limites du travail à réaliser : « Préparer un document de référence factuel, destiné aux personnes engagées dans la réforme du régime de négociation. Ce document de référence fournira aux personnes en cause, sous une forme standardisée et précise, le même genre de renseignements que si elles avaient elles-mêmes rencontré une série de bons spécialistes étrangers chargés de leur décrire les articulations principales du régime de relations de travail du secteur public de leur pays respectif. Il ne s'agit donc pas d'un document de recherche académique obéissant à tous les canons d'une méthodologie scientifique et fournissant des explications exhaustives – historiques, sociologiques, psychologiques – sur les phénomènes décrits ainsi qu'un ensemble de leçons que l'on pourrait en tirer pour le Québec. Il s'agit essentiellement d'une analyse descriptive la plus « parlante » possible, c'est-à-dire fournissant suffisamment d'informations factuelles pour que les phénomènes décrits soient aisément compréhensibles. À partir de ce compendium factuel, si le Comité des priorités ou le groupe de coordination le souhaitent, il sera possible d'approfondir un point ou l'autre et d'en dégager des solutions adaptables au Québec. »

2. Méthode de travail

À partir d'une documentation réunie par le ministère du Travail et le Secrétariat du Comité des priorités du Conseil exécutif,

- le choix d'un certain nombre de pays industrialisés a été arrêté ;
- une liste d'experts, faisant autorité en matière de relations de travail dans ces différents pays, a été dressée ;
- un schéma d'entrevue, couvrant les différentes questions sur lesquelles l'information devait porter, a été préparé.

Les experts contactés ont été rencontrés dans le cadre de missions qui se sont déroulées entre le 15 juin et le 15 octobre 1983.

Le présent document est constitué de quatre chapitres. Le premier analyse les relations de travail dans le secteur public de cinq pays européens : l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, la France et l'Italie. Le second porte exclusivement sur la Suède. Le troisième traite de la situation qui prévaut aux États-Unis alors que le dernier s'intéresse à l'ensemble canadien.

On trouvera, en annexe I, copie du questionnaire ou du schéma d'entrevue et en annexe II, la liste des experts rencontrés dans le cadre de cette étude.

Chapitre I
Le régime de relations de travail dans le secteur public en Angleterre, en Allemagne, en Belgique, en France et en Italie

1. Remarques générales

1.1 La notion de secteur public

La notion de secteur public varie d'un pays à l'autre. Généralement, elle revêt une extension plus large en Europe que celle que nous retrouvons au Québec, puisqu'elle englobe des corps d'emploi qui relèvent parfois chez nous d'un autre niveau de gouvernement: les postiers, les forces armées, les employés des communes ou municipalités, les cheminots, le personnel des cours de justice, etc.

De façon à rendre les termes de la comparaison homogènes, nous avons demandé à nos interlocuteurs de situer leur propos de façon à s'assurer qu'ils couvrent bien les catégories qui relèvent au Québec des secteurs public et parapublic: les membres de la fonction publique et les employés des ministères, les enseignants et le personnel des institutions d'enseignement, les employés du réseau hospitalier et des services sociaux. Se trouvent exclus de la comparaison, les employés des entreprises nationalisées et des sociétés d'État.

1.2 Différence entre les régimes de relations de travail du secteur public et du secteur privé

Dans tous les pays visités[1] le régime des relations de travail du secteur public diffère de celui du secteur privé. Non seulement le code du travail applicable au secteur privé ne s'applique pas au secteur public, mais les lois qui articulent les relations de travail du secteur public ressortissent généralement au droit public ou au droit administratif et non au droit civil ou au droit statutaire du travail.

Cette distinction est moins nette et surtout moins visible dans le cas de l'Angleterre. Bien qu'il existe des différences entre le régime des relations de travail du secteur public et celui du secteur privé, le système des relations de travail en général ne connaît pas en Angleterre un encadrement juridique aussi rigoureux et formel que dans les autres pays visités. Il relève davantage d'une pratique et d'un droit coutumier que de législations expresses. Les lignes de démarcation sont donc moins évidentes.

2. Les droits syndicaux, les mécanismes de détermination des conditions de travail et le règlement des conflits de travail dans le secteur public

2.1 Les droits syndicaux

2.1.1 Droit d'association

Dans tous les pays visités, comme au Québec, les employés de l'État jouissent du droit d'association et peuvent s'organiser en syndicats. Ce droit est reconnu aux membres des corps policiers et, dans le cas de l'Allemagne fédérale, il est même reconnu aux membres des forces armées. Toutefois, moins de 1 % des militaires allemands se prévalent de leur droit d'adhérer à un syndicat.

2.1.2 Reconnaissance des syndicats

Si toutes les associations syndicales ont le droit d'exister, des procédures variables et souvent complexes selon les pays permettent d'apprécier leur représentativité. Les syndicats jugés « les plus représentatifs » suivant ces procédures jouissent de privilèges particuliers: locaux, libération de tâches pour les délégués syndicaux, participation à des comités ou à des commissions régionales ou nationales, participation à des tables de consultation ou de négociation avec les représentants de l'État.

1. La référence aux « pays visités » dans ce chapitre concerne seulement les cinq pays mentionnés en titre: elle n'implique pas la Suède, les États-Unis et le Canada qui seront étudiés dans les chapitres suivants.

2.1.3 Droit de monopole syndical et pluralisme syndical

Le Québec vit, aussi bien dans le secteur public que privé, sous un régime de monopole syndical; c'est-à-dire que le syndicat qui regroupe au sein d'une unité d'accréditation la majorité des salariés (50 % + 1) se voit reconnaître le droit exclusif de représenter l'ensemble des salariés de cette unité. Tous les pays visités vivent sous le régime du pluralisme syndical. Non seulement chaque salarié a le droit d'adhérer ou de ne pas adhérer à un syndicat, mis il peut adhérer, au sein de son corps d'emploi ou de son institution, au syndicat de son choix. C'est ce syndicat qui le représentera et c'est à ce syndicat qu'il paiera sa cotisation syndicale. Naturellement, s'il n'est pas syndiqué, il ne paiera aucune cotisation syndicale.

Cette différence de fonctionnement entraîne plusieurs conséquences:

1- Elle affecte le taux de syndicalisation. Dans les pays visités, les taux de syndicalisation pour le secteur public s'établissent grossièrement de la manière suivante:

   Angleterre: 70 %

   Allemagne: 50 %

   (Ce pourcentage devrait être ramené à 30 %, si l'on considère que les membres des forces armées sont syndicables; mais comme le taux de syndicalisation des militaires allemands est marginal (moins de 1 %) et que le droit à la syndicalisation de l'armée est une particularité allemande, le pourcentage de 50 % permet une comparaison plus juste avec les autres pays.)

   Belgique: 70 % à 80 %

   (Il faut cependant souligner qu'en Belgique seulement 40 % des enseignants et 40 % des employés d'hôpitaux sont des employés de l'État. Les autres 60 % relèvent d'institutions d'enseignement ou d'hôpitaux privés du réseau catholique.)

   France: 78 %

   Italie: 50 % à 52 %

   Si l'on considère l'ensemble de ces pays, entre 20 % et 50 % des employés de l'État choisissent donc de ne pas adhérer à un syndicat.

2- Chaque syndicat ne représente que ses propres membres.

3- Les syndicats ne peuvent percevoir que les cotisations syndicales de leurs membres et non pas automatiquement comme au Québec, les cotisations de tous les salariés d'un secteur, qu'ils soient syndiqués ou non.

Comme nous aurons l'occasion de le préciser plus loin, le fait que plusieurs travailleurs choisissent de n'adhérer à aucun syndicat et que plusieurs syndicats se partagent la représentation de ceux qui choisissent de se syndiquer affecte à la fois le mécanisme de détermination des conditions de travail et le règlement des conflits de travail.

Même si les pays considérés vivent sous un régime de pluralisme syndical, il arrive que, dans les domaines particuliers du secteur public, un monopole syndical de fait puisse se développer, c'est-à-dire qu'un seul syndicat soit amené à représenter la presque totalité des employés syndiqués d'une catégorie d'emplois. C'est ainsi qu'en France, la FEN (Fédération de l'éducation nationale) représente près de 90 % des instituteurs syndiqués. En Belgique, le syndicat des capitaines de remorqueurs (tug-boats) représente en pratique la totalité des syndiqués du secteur. Le fait pour un syndicat d'obtenir un monopole de fait ne l'autorise pas cependant à négocier des clauses d'atelier fermé (closed shop) en vertu desquelles l'employeur s'engagerait à ne retenir les services que de travailleurs appartenant à ce syndicat. De telles clauses sont jugées illégales ou prohibées expressément par la loi dans tous les pays visités sauf en Angleterre. Dans ce pays, elles existent parfois à la périphérie du secteur public. C'est ainsi que les syndicats et les administrations locales de certains hôpitaux anglais ont négocié des ententes en vertu desquelles l'employeur s'engage à ne retenir à son service que les employés qui adhèrent au syndicat local. Une telle pratique, bien que marginale, n'est pas interdite par la loi. Sa portée reste cependant limitée; la jurisprudence anglaise interdit en effet le congédiement pour des motifs d'appartenance syndicale.

Non seulement le droit de monopole syndical n'existe généralement pas en Europe mais il n'est pas revendiqué par les syndicats qui y voient une atteinte à l'exercice de droits fondamentaux tant individuels que collectifs: droit de libre association, droit pour des associations minoritaires de faire valoir leurs points de vue.

2.1.4 Droit de retenue des cotisations syndicales à la source

Ce droit n'est reconnu dans le secteur public ni en Allemagne, ni en France. Dans ce dernier pays, il est même expressément prohibé par la loi, y compris dans le secteur privé. En Angleterre, en Belgique et en Italie, cette pratique existe sur une base volontaire, c'est-à-

dire que l'employé syndiqué peut autoriser par écrit l'employeur à prélever sa cotisation syndicale et à la remettre au syndicat de son choix. Cette autorisation est nécessaire pour permettre de procéder à la retenue à la source et elle est révocable. Les employés non syndiqués ne paient pas de cotisation syndicale.

Dans les pays où la retenue à la source n'existe pas, les cotisations syndicales sont perçues selon divers mécanismes: collecteurs chargés de percevoir la cotisation d'un groupe de syndiqués, paiement annuel par chèque, série de chèques postdatés, prélèvement direct sur le compte de banque de l'intéressé, etc. Le montant des cotisations varie généralement, selon les pays et les corps d'emplois, de 0,5 % à 1 % du salaire.

Au Québec, le Code du travail rend obligatoire pour l'employeur la retenue à la source des cotisations syndicales des employés, y compris pour les employés qui ne sont pas syndiqués.

2.1.5 Droit de grève

Il sera question de l'exercice du droit de grève dans le paragraphe consacré au règlement des conflits de travail. Qu'il suffise pour l'instant de rappeler que le droit de grève est généralement reconnu, soit expressément, soit implicitement, aux employés de l'État de tous les pays visités sauf dans la fonction publique allemande.

2.1.6 Droit à l'arbitrage des griefs

Au Québec, les employés de l'État qui se considèrent lésés dans l'application des clauses de la convention collective qui régit leurs conditions de travail peuvent loger un grief. Ce grief est étudié et des témoins sont entendus par un tiers-arbitre. La sentence est rendue suivant des procédures quasi-judiciaires. En plus d'accorder ce droit, l'État québécois défraie les coûts des procédures d'arbitrage pour quiconque loge un grief, que le grief se révèle, au terme de l'arbitrage, fondé ou non. Dans chacun des pays concernés, les employés qui se considèrent lésés dans leurs conditions de travail peuvent soit loger une plainte à l'intérieur de l'administration, soit s'adresser, selon les pays, à des tribunaux administratifs ou à des tribunaux ordinaires. Le coût des procédures n'est pas défrayé par les gouvernements des pays concernés.

2.2 La détermination des conditions de travail

Au Québec, la détermination des conditions de travail passe normalement par la négociation de conventions collectives. « Négocier » et « négocier des conventions collectives », sont, au Québec, synonymes. Il s'agit pour les parties de discuter les termes d'une entente. Une fois l'accord intervenu et signé, la convention lie les parties pour la durée qui s'y trouve stipulée. Le gouvernement est donc obligé, comme n'importe quel employeur du secteur privé, de se plier aux règles du processus contractuel. Ce système de règles est désigné souvent par les expressions « libre négociation », « négociation de bonne foi », « négociation d'égal à égal ». Il implique pour les deux parties, une série d'obligations:

- l'obligation de ne pas se dérober à son devoir de négocier; le gouvernement n'a pas le choix de négocier ou non, il est juridiquement obligé de le faire;
- l'obligation de ne pas imposer à l'autre partie contractante des conditions préalables à la négociation, par exemple des conditions quant à la durée de la négociation;
- l'obligation de ne rien exclure du champ de la négociation sans l'accord de l'autre partie; à l'exception de quelques points précis stipulés dans la loi, tout est négociable;
- l'obligation de considérer chaque proposition de l'autre partie; non seulement tout est négociable mais tout doit être négocié; chaque terme de l'accord doit être discuté si l'autre partie l'exige;
- l'obligation enfin de respecter tous les termes de l'accord une fois qu'il a été conclu.

Il est arrivé à certaines occasions que le gouvernement du Québec, en cas d'impasse dans les négociations ou de grèves dans le secteur public, suspende le processus de négociation et fasse appel au pouvoir législatif pour décréter les conditions de travail des employés de l'État. Ce faisant, le gouvernement se soustrayait au cadre juridique habituel et se plaçait dans le cadre de l'appareil législatif, « exceptionnellement » et « au nom du bien commun », en situation d'autorité vis-à-vis des syndicats. Cette situation considérée exceptionnelle du point de vue québécois s'apparente au fonctionnement normal des pays visités.

Aucun des gouvernements des pays en cause n'est tenu juridiquement, pour déterminer les conditions de travail de l'ensemble des employés du secteur public, d'entrer avec leurs

représentants syndicaux dans une relation contractuelle. Les conditions de travail sont déterminées par le gouvernement, soit par voie réglementaire, soit par voie législative. Ces conditions de travail ne sont donc pas, du point de vue juridique, le résultat de la volonté mutuelle des parties mais le produit d'une décision souveraine de l'État.

Cela ne signifie pas qu'il n'existe aucune forme de discussion entre les représentants des syndicats et les représentants des gouvernements concernés préalablement à la détermination des conditions de travail. Mais « négocier », dans les pays européens, ne signifie pas automatiquement « négocier des conventions collectives » et les gouvernements n'entrant pas avec les syndicats dans une relation contractuelle ne sont pas obligés de s'astreindre à l'ensemble des obligations que suppose, pour la conclusion d'un contrat, une « négociation d'égal à égal ».

En France, des négociations annuelles, désignées par l'expression « rendez-vous salariaux », ont lieu au plus haut niveau entre les représentants du gouvernement et les représentants des grandes centrales syndicales. Elles portent essentiellement sur des questions reliées aux salaires (augmentation de traitement, pensions, heures de travail, etc.). Comme le budget national est généralement voté lorsqu'interviennent ces discussions, celles-ci concernent surtout le mode de répartition d'une masse préétablie. Ces discussions qui durent généralement 5 à 6 semaines aboutissent à des « relevés de conclusions » qui reçoivent ou non l'assentiment des syndicats. Même dûment signé par les parties, ce type d'accord n'engage pas légalement le gouvernement qui est libre d'y donner suite ou non et qui souvent, semble-t-il, ne respecte pas intégralement l'accord ou encore tarde à y donner suite.

En Italie, jusqu'à récemment, la situation était semblable à celle de la France. Depuis mars dernier, une loi cadre, votée par le Parlement, oblige le gouvernement à discuter avec les syndicats préalablement à la détermination des conditions de travail. Le quantum de la masse salariale n'est cependant pas négociable, ni la durée de la journée de travail, ni ce qu'on appellerait au Québec « les droits de la direction ». Au terme des discussions et en cas d'accord, le gouvernement a 60 jours pour décider ou non d'incorporer les ententes dans des réglementations. S'il refuse, il doit donner ses raisons; il ne peut toutefois invoquer n'importe quelle raison pour refuser de donner suite aux accords. L'incapacité financière constitue une raison valable.

En Allemagne fédérale, il faut distinguer le cas des « fonctionnaires à statut » (beamte), du cas des « employés » et des « ouvriers ». La première catégorie comprend outre les membres de la fonction publique fédérale, régionale et municipale, les enseignants et le personnel infirmier et cadre des hôpitaux. Les membres de cette catégorie voient leurs conditions de travail décrétées d'office par le gouvernement. Ils n'ont pas le droit de grève. Le gouvernement est cependant obligé par la loi de consulter leurs représentants avant d'édicter leurs conditions de travail. Dans le cas des « employés » (secrétaires, personnel de bureau des administrations, etc.) et des « ouvriers » qui ne jouissent pas des mêmes prérogatives que les « fonctionnaires », notamment en termes d'avantages sociaux, de sécurité d'emploi et de retraite, le gouvernement négocie avec leurs représentants syndicaux de véritables conventions collectives. Une particularité de ces contrats de travail tient au fait que tous les chapitres n'ont pas la même durée de validité. Les questions salariales sont généralement négociées pour un durée d'un an; les chapitres sur les procédures de licenciement ou sur les congés ont été négociés en 1980, pour une durée de cinq ans; la grille des salaires a été négociée en 1977 pour une durée de 15 ans.

En Angleterre, des négociations ont lieu à travers les Whitley Councils* (comités consultatifs paritaires) du secteur public. Il existe des Whitley Councils au niveau local et régional et un au niveau national. Les décisions ne sont pas prises par vote au sein des Whitley Councils. Chacune des parties en présence émet un avis collectif et à défaut de parvenir à un accord, le conseil paritaire ne peut prendre de décisions. Le règlement du Whitley Council national stipule que les accords conclus dans ces conseils paritaires ne prennent effet qu'une fois entérinés par le Cabinet. Dans la pratique, le système Whitley assure souvent la prise de décisions définitives. Seuls les accords touchant à des questions d'intérêt national (telles que la politique des salaires) sont soumis au Cabinet. Le gouvernement n'est pas tenu d'exécuter les décisions des Whitley Councils. Celles-ci n'ont d'effet juridique et donc ne peuvent être « enforceable in law » qu'une fois « incorporées » par le gouvernement dans les

* Whitley Councils, du nom du président du comité parlementaire qui en a recommandé l'instauration en 1919.

contrats individuels de travail, c'est-à-dire, en pratique, qu'une fois que le gouvernement a décidé de commencer à les appliquer.

En Belgique, des négociations ont lieu préalablement à la détermination par l'État des conditions de travail par voie réglementaire. La puissance des syndicats dans ce pays est telle, toutefois, que les accords sont incorporés presque automatiquement dans les réglementations.

Dans tous les pays visités, le processus de discussion ou de négociation avec les syndicats est généralement très centralisé en ce qui touche notamment les salaires et les sujets à forte incidence monétaire : avantages sociaux, durée du travail, congés, etc. En revanche la discussion de l'application de plusieurs normes est abandonnée à des discussions soit sectorielles ou de niveau régional et local.

En Angleterre et en Allemagne, les hommes politiques ne sont pas directement impliqués dans le processus de négociation qui est confié à des hauts fonctionnaires. En France et en Italie, les discussions impliquent directement non seulement le ministre de la Fonction publique mais le ministre des Finances et même le premier ministre qui participent régulièrement aux discussions.

Une caractéristique significative du mécanisme de détermination des conditions de travail dans tous les pays en cause réside dans le fait que les réglementations qui édictent ces conditions ne comportent pas d'échéance. Il n'arrive donc pas, comme au Québec, un moment précis où l'ensemble des conditions de travail doivent être renégociées. Nous reviendrons sur ce point important. Toutefois, la pratique veut, dans tous les pays visités, que les conditions salariales soient rediscutées tous les ans.

Quelles que soient les variantes dans le mécanisme de détermination des conditions de travail des employés des États en cause, ces conditions sont considérées comme bonnes relativement à celles des travailleurs du secteur privé. Sauf en Angleterre et en Belgique, les salaires des employés du secteur public suivent, avec quelque retard, ceux du secteur privé. En revanche, les employés de l'État jouissent partout de privilèges ou d'avantages dont ne bénéficient pas les employés du secteur privé, le plus évident et le plus envié de ces avantages étant naturellement la sécurité d'emploi, et souvent la participation à un régime de retraite non contributoire.

2.3 Le règlement des conflits de travail

2.3.1 Exercice du droit de grève et services essentiels

Il a été signalé au paragraphe traitant des droits syndicaux que tous les pays visités reconnaissent, soit expressément (France, Italie), soit implicitement (Angleterre et Belgique), le droit de grève aux employés de l'État. Ce droit est consenti même dans des secteurs névralgiques comme les hôpitaux, les réseaux de transport et d'énergie. En Allemagne, ce droit est également reconnu, sauf pour les employés de l'État à « statut » ; cette catégorie inclut outre les membres de la fonction publique fédérale, régionale et communale, les enseignants et le personnel infirmier et cadre des hôpitaux.

Si les forces policières et les forces armées ainsi que les membres de la magistrature se voient partout privés du droit de grève, chaque pays refuse également le droit de grève à des groupes particuliers de salariés pour des raisons qui ne sont pas toujours évidentes puisque d'un pays à l'autre ces groupes varient. C'est ainsi qu'en France sont privés du droit de grève, les contrôleurs aériens et le personnel travaillant dans des installations nucléaires. En Angleterre, les marins de marine marchande, les postiers et les travailleurs des services de télécommunications ne jouissent pas en principe du droit de grève ; il arrive cependant en pratique que des grèves ont lieu dans ces secteurs. En Allemagne, les conducteurs de locomotives ont reçu le statut de « fonctionnaires » et, à ce titre, sont assimilés aux employés de l'État qui n'ont pas le droit de grève.

Les grèves, lorsqu'elles se déclarent dans la fonction publique en France ou en Italie, sont généralement larges (c'est-à-dire qu'elles embrassent plusieurs secteurs) mais de courte durée : de quelques heures à quelques jours. L'Allemagne a connu très peu de grèves dans la partie du secteur public qui jouit de ce droit. En Angleterre, les grèves sont plus sectorielles et parfois plus longues. La Belgique, notamment au cours des dernières années, a connu de nombreuses grèves dans le secteur public. Presque tous les pays ont connu des difficultés particulières avec les syndicats de postiers et plus récemment avec les syndicats du secteur hospitalier, notamment en France, en Italie et en Belgique (secteur hospitalier d'État).

Aucun pays n'a connu de grève générale et illimitée dans le secteur public au cours des

vingt dernières années, à l'exception de la Belgique en 1979 (ces troubles sociaux ont entraîné la chute du gouvernement Tindemans) et de la France en mai 1968. Cependant, aux yeux des experts français, mai 1968 ne constitue pas, malgré l'ampleur des grèves, un conflit de travail à proprement parler. On préfère parler de « crise culturelle » en dépit de l'imprécision du terme. La raison de cette distinction tient au fait qu'en mai 1968, non seulement les appareils syndicaux n'ont pas pris la tête des arrêts de travail mais ils ont joué un rôle capital d'apaisement et de stabilisation. Contrairement au Québec où les syndicats du secteur public ont depuis une quinzaine d'années menacé d'enclencher à tous les 3 ou 4 ans un processus de grève générale et illimitée, aux yeux des syndicats européens, ce genre de grève ne concerne pas d'abord le règlement de conflits de travail. Le concept de grève générale et illimitée est facilement assimilé, par les interlocuteurs européens, à un renversement de régime.

Lorsque survient une impasse dans les discussions avec le gouvernement ou que ce dernier refuse systématiquement d'accepter des revendications jugées importantes par les syndicats, des grèves peuvent être organisées par secteur d'activités mais jamais en un front commun et par tous les secteurs d'activités à la fois.

Dans tous les pays concernés, l'exercice de la grève suppose un préavis, généralement de 15 jours. Des régimes juridiques, différents selon les pays, permettent d'assurer les services essentiels ou minimaux.

En France, le ministre responsable du secteur, ou les chefs d'établissement, au nom du ministre, ont la responsabilité de déterminer l'ampleur des services minimaux que les syndicats doivent assurer. Cette responsabilité est assumée sous le contrôle des tribunaux administratifs ; la définition des services minimaux ne peut avoir pour effet de priver les travailleurs de leur droit de grève. Si les ordres ministériels ne sont pas respectés par les syndiqués, les contrevenants s'exposent à des sanctions disciplinaires et à la perte de statut ainsi qu'à des recours en dommages et intérêts de la part des personnes lésées. Les grèves illicites sont, de l'avis des experts interrogés, très rares en France.

En Angleterre, la situation est analogue, encore que le processus soit plus décentralisé. Les administrateurs locaux et les chefs d'établissement ont la responsabilité de voir à la continuité des services. Dans ce but, ils peuvent ordonner à des individus en grève de retourner au travail. En cas de refus d'obtempérer, les individus désignés risquent des sanctions disciplinaires ou le congédiement. En pareil cas, le motif du congédiement ne sera pas le fait d'avoir fait la grève mais le refus d'avoir assuré la continuité du service, ce qui constitue une faute professionnelle grave. Selon l'expression d'un interlocuteur britannique : « La véritable contrepartie patronale du droit de grève en Angleterre n'est pas le « lock out », mais le droit de congédiement (the right of dismissal) ». Par ailleurs, en Angleterre, le gouvernement s'en remet beaucoup en cas de grève aux usagers des services pour faire pression sur les syndicats à travers des procédures d'injonction ou de dommages et intérêts.

En Italie, les grandes centrales syndicales se sont donné des protocoles internes en vue d'assurer un service minimum en cas de grève dans le secteur public. Un principe de jurisprudence très clair s'est en effet dégagé en Italie relativement au fait que le droit de grève doit être exercé de façon à ne pas affecter les droits des autres citoyens. Si les services assurés par les syndicats sont insuffisants aux yeux de l'Administration, il y a négociation sur le niveau des services à assurer et le nombre de personnes requises. En cas d'impasse, la « pregetatione » s'applique, c'est-à-dire un ordre obligeant certains syndiqués à remplir des tâches déterminées. Le refus d'obtempérer entraîne les mêmes sanctions qu'en Angleterre ou en France.

En Allemagne, une loi prévoit la négociation de services essentiels en cas d'arrêt de travail dans la partie du secteur public qui a droit à l'exercice du droit de grève. Les grèves sont cependant rares en Allemagne. Les statuts des syndicats prévoient qu'une grève ne peut être déclenchée à moins de recevoir l'assentiment de 75 % des syndiqués votants. Il suffit par ailleurs que 25 % des syndiqués votants s'expriment en faveur d'un projet de règlement pour mettre fin à une grève.

En cas de conflit majeur et de grèves sauvages où les règles habituelles permettant d'assurer les services essentiels ne s'appliqueraient pas, bref en cas de situation limite, tous les gouvernements des pays concernés disposent d'un arsenal de lois et de mesures permettant d'assurer sinon la paix, du moins la stabilité sociale : réquisition militaire des grévistes, réquisition de l'armée pour remplir les tâches des grévistes, déclaration de l'état d'urgence, déclaration de l'état de siège.

En cas de conflit de travail dans un secteur ou l'autre de l'administration publique, la plupart des pays concernés, à l'exception peut-être de la France, utilisent largement les services de tiers, conciliateurs ou médiateurs, pour tenter d'en arriver à un règlement et d'éviter la grève. À mesure que le conflit évolue et si la situation se durcit, on fait appel à des médiateurs de plus en plus prestigieux, choisis indifféremment parmi des universitaires, des membres de la magistrature, des membres de la fonction publique, des hommes politiques. Cependant, aussi bien les syndicats que les gouvernements sont réfractaires à l'idée d'arbitrage impliquant une sentence exécutoire.

2.3.2 Dispositions anti-briseurs de grève

Le Code du travail québécois, applicable aux employés des secteurs public et parapublic, prévoit qu'en cas de grève légale, l'employeur ne peut utiliser les services de salariés qui font partie de l'unité d'accréditation en grève.

Ces dispositions empêchent les salariés qui préféreraient travailler plutôt que de faire la grève de pouvoir exercer normalement leur activité.

Elles ont comme conséquence de rendre général un arrêt de travail dont le déclenchement a été décidé par une majorité de syndiqués votants, même si le pourcentage de syndiqués votant en faveur de la grève représente une minorité de salariés au sein de l'unité d'accréditation en cause.

Non seulement de telles dispositions n'existent dans aucun des pays visités, mais le droit de grève dans tous ces pays ne peut pas être exercé au détriment de ceux, employés syndiqués ou non syndiqués, qui veulent travailler en dépit des appels à la grève lancés par les syndicats.

Pour les Européens, le respect du droit de grève ne doit pas empêcher le respect du droit au travail.

3. Remarques particulières sur la détermination des conditions salariales

Les membres de la mission se sont enquis auprès des experts rencontrés de l'existence éventuelle, dans l'un ou l'autre pays, d'organismes ou de comités paritaires dont le mandat consisterait à s'entendre sur les données statistiques devant servir de base à la négociation, notamment à la négociation des conditions salariales.

La question a été posée partout. La réponse a été partout négative, à l'exception de l'Italie. Il semble que dans tous les pays visités, les données statistiques et économiques qui servent à la négociation sont celles qui sont produites par les bureaux ou les instituts nationaux de statistiques.

En France, des syndicalistes siègent au conseil d'administration de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) mais ce phénomène n'a pas d'incidence particulière sur le travail de recherche de l'Institut. Les syndicats sont d'ailleurs souvent amenés, à l'occasion de négociations, à contester les statistiques utilisées par le gouvernement.

En Allemagne, les statistiques officielles du gouvernement sont acceptées. Les syndicats disposent de leur propre organisme de recherches statistiques mais les écarts entre les données du gouvernement et celles des syndicats sont, paraît-il, minimes. Par exemple, lors des négociations qui se sont achevées en juin dernier, l'écart entre le taux d'inflation calculé par le gouvernement et celui calculé par les syndicats était inférieur à 1 %.

En Italie, les statistiques nationales servent de base à la négociation. Cependant, il existe une commission multipartite appelée *Commission nationale de l'échelle mobile* dont le mandat consiste très spécifiquement à s'assurer que l'augmentation des prix calculée par l'Institut national de la statistique obéit bien à la méthodologie convenue. Cette commission comprend 4 membres de l'Institut national de la statistique dont le directeur de l'Institut qui préside la Commission, 3 représentants syndicaux, un représentant du monde agricole, un représentant du monde du commerce et 2 représentants des associations patronales d'industries, pour un total de 11 membres. Cet organisme indépendant intercatégoriel a été mis sur pied en 1951. Son rôle en est un de surveillance. Il s'agit de s'assurer que l'augmentation de l'indice des prix dans les 16 villes italiennes choisies comme base d'échantillonnage est bien calculée conformément au « panier » de biens et de services dont la composition a été convenue entre les parties lors de la mise sur pied de l'organisme. Ce panier de biens et de services utilisé pour le calcul des prix à la consommation pour les fins de l'échelle mobile n'est pas le même que celui qui est utilisé pour le calcul de l'indice global. Les membres de la Commission

n'ont pas le droit de s'entendre pour modifier la composition du panier. Selon le propos d'un économiste de la CISL*, membre de cette commission : « Notre rôle consiste seulement à attester la vertu de la femme de César. Il s'agit peut-être d'une tâche symbolique, mais dans un pays qui a connu régulièrement des taux d'inflation de l'ordre de 20 %, cette tâche pour être symbolique n'est pas insignifiante. »

En Angleterre, il existait jusqu'à récemment un organisme paritaire, gouvernement-syndicat, chargé d'appliquer une méthodologie statistique touchant la comparaison des tâches et des salaires entre le secteur public et le secteur privé. Cet organisme désigné sous l'appellation de Pay Research Unit (PRU) avait vu le jour en 1956. Il a fonctionné à la satisfaction des syndicats pendant 25 ans jusqu'en 1981, date à laquelle il a cessé de fonctionner par la volonté du gouvernement Thatcher qui a mis sur pied une commission chargée d'enquêter et de revoir le mécanisme de détermination des conditions salariales dans tout le secteur public.

La raison de cette suspension de fonctionnement qui a soulevé l'indignation des syndicats, tenait, selon le gouvernement, au fait que le mécanisme du Pay Research Unit avait entraîné systématiquement des règlements salariaux avantageant les employés du secteur public par rapport à ceux du secteur privé. Ce jugement est naturellement contesté par les syndicats britanniques qui voient dans le geste de madame Thatcher l'exemplification de son conservatisme. À dire vrai, le fonctionnement du Pay Research Unit avait commencé à soulever des difficultés, même aux yeux des gouvernements travaillistes, depuis 1969. À plusieurs reprises d'ailleurs, des gouvernements du parti travailliste avaient suspendu l'activité du PRU, notamment en 1973, 1976, 1977, 1978. Quoi qu'il en soit, la Commission mise sur pied par le gouvernement Thatcher en 1981 a remis son rapport en juillet 1982. Ce rapport, intitulé *Inquiry into Civil Service Pay* et désigné communément sous l'appellation de *Rapport Megaw* du nom du président de la Commission, propose des changements importants dans le mécanisme de détermination des salaires. Sans entrer dans le détail des recommandations du rapport, il faut souligner deux changements proposés :

1- Le Pay Research Unit serait remplacé par un organisme indépendant, non paritaire, formé de cinq membres nommés par le premier ministre et désigné sous l'appellation de Civil Service Pay Information Board. La Commission Megaw recommande que les recherches de comparabilité entre le secteur public et le secteur privé soient confiées par cet organisme à des firmes de consultants privées.

2- La Commission recommande par ailleurs que la méthodologie retenue jusqu'ici par le Pay Research Unit et qui consistait à comparer « job-by-job » des fonctions et des salaires entre le secteur public et le secteur privé soit abandonnée par le nouvel organisme au profit d'une approche différente et plus globale. Des groupes de tâches similaires au sein de la fonction publique seraient comparés à des groupes de tâches similaires au sein du secteur privé. Chaque année, le « Board » se contenterait d'établir, en pourcentage, les grandes tendances des augmentations salariales consenties aux travailleurs des différents groupes de tâches. Ce n'est qu'à tous les quatre ans que seraient calculées, en terme de niveau réel plutôt qu'en terme de tendance, les différences dans les rémunérations et les bénéfices marginaux de chaque groupe de tâches du secteur public et du secteur privé. Cette comparaison devrait tenir compte non seulement des salaires, mais de tous les avantages sociaux, y compris la sécurité d'emploi.

D'aucuns interprètent, de façon un peu simplifiée, cette recommandation du rapport comme une volonté de faire en sorte que les salaires payés dans le secteur public soient quatre ans en retard sur ceux du secteur privé. Ce qui est certain, c'est la volonté de la Commission de faire en sorte que les salaires du secteur public suivent ceux du secteur privé, et que le rattrapage se fasse sur une période suffisamment longue pour que le « public » ne risque jamais de devancer le « privé », quels que soient les aléas de la conjoncture économique. Pour l'instant, le *Rapport Megaw* est simplement déposé ; son application n'est pas encore décidée. Cependant, la réélection du gouvernement Thatcher a augmenté les craintes ou les espoirs de le voir appliqué.

4. Conclusion

Voici en guise de conclusion une série de commentaires qui débordent le cadre de la description factuelle mais qui nous semblent découler de la comparaison entre le Québec et les pays visités relativement aux trois volets de l'enquête.

* Confédération italienne des syndicats de travailleurs.

4.1 Droits syndicaux du secteur public

Le Québec peut être considéré comme une société particulièrement « généreuse » ou « libérale » quant aux droits qu'il consent aux syndicats de son secteur public. Les syndicats québécois jouissent de quatre droits importants et significatifs qui ne sont pas reconnus aux syndicats du secteur public des pays visités :

- le droit de négocier des conventions collectives avec les pouvoirs publics ;
- le droit de monopole syndical ;
- le droit pour les syndicats de faire percevoir les cotisations syndicales à la source, sans l'autorisation des intéressés, y compris celles des employés non syndiqués ;
- les dispositions anti-briseurs de grève.

Il s'agit d'un régime juridique remarquablement généreux à l'endroit des syndicats. Ce phénomène est relativement peu connu ou reconnu par les syndiqués eux-mêmes et par la population québécoise en général. Il y a à cela plusieurs raisons :

1- La plupart de ces droits ont été reconnus d'emblée aux syndicats qui ont fait leur apparition dans le secteur public québécois il y a une vingtaine d'années, d'après le modèle de relations de travail qui existait dans le secteur privé. Ils ne sont donc pas le résultat d'une évolution propre de la pratique syndicale au sein de l'appareil d'État. Ce fait est important. Dans la mesure où les droits syndicaux du secteur public sont identiques à ceux du secteur privé, et qu'ils l'ont été depuis le « début », ils ont fini par être perçus, au Québec, comme des conditions fondamentales d'exercice de l'activité syndicale elle-même et donc valables universellement.

2- La générosité du régime syndical québécois tend à s'estomper du fait de l'appartenance du Québec à la Fédération canadienne. Plusieurs des droits en cause sont en effet accordés ailleurs au Canada, pays reconnu internationalement comme l'un des plus libéraux au plan syndical.

3- Enfin, les troubles sociaux et les grandes grèves qui se sont produits régulièrement dans le secteur public québécois depuis plus de quinze ans atténuent peut-être les motifs de fierté que la société québécoise pourrait avoir de s'être dotée d'un des régimes juridiques les plus « généreux » du monde industrialisé.

La question qui se pose inévitablement est d'ailleurs celle-ci : la générosité du régime juridique qui encadre l'activité syndicale dans le secteur public québécois est-elle responsable des difficultés que le Québec a connues régulièrement depuis quinze ans ? Il apparaît difficile d'apporter une réponse affirmative à cette interrogation sous forme d'une démonstration qui viserait à établir une relation transitive de cause à effet. Au-delà du régime juridique, de multiples facteurs ont pu jouer, à commencer par le comportement des gouvernements, la lenteur de l'opinion publique à manifester son exaspération, etc. Il est difficile en revanche de croire que la nature du régime juridique n'a joué aucun rôle dans les difficultés que le Québec a connues.

Ce qui frappe, lorsqu'on le compare avec celui des pays européens visités, c'est que le régime juridique québécois des relations de travail dans le secteur public ne favorise pas chez les appareils syndicaux la prudence et la rigueur dans l'analyse politique. Il induit aisément un comportement abstrait dès lors que la représentation juridique et formelle des situations est confondue avec la réalité. Un gouvernement ne devient pas « réellement » un partenaire égal aux syndicats, ni un employeur comme les autres, du seul fait qu'il s'oblige lui-même, par la loi, à se comporter comme tel dans le cadre d'une négociation. Un appareil syndical ne représente pas « réellement » l'ensemble des salariés d'un secteur du seul fait qu'une loi lui garantit l'exclusivité de représentation. Tous les travailleurs ne paieraient pas leur cotisation syndicale s'ils n'étaient « nécessairement » obligés de la verser. Le membership syndical ne serait pas nécessairement le même, si les travailleurs avaient « réellement » le choix de ne pas se syndiquer. Ce décalage possible entre la réalité « vraie » et la réalité formelle, facilité par notre régime juridique, n'existe pas en Europe. Les syndicats européens ne sont pas moins puissants bien qu'ils ne jouissent pas des mêmes droits que les syndicats québécois. En ce sens, supprimer ces droits au Québec n'entraînerait pas nécessairement la paix sociale. En revanche parce que les syndicats européens vivent sous un régime juridique moins protecteur, leur puissance tient d'abord à la qualité du militantisme de base et à la rigueur des analyses qui guident leurs actions. En somme, leur puissance repose davantage sur une réalité vécue que sur des dispositions légales.

Une chose est certaine cependant, si l'on s'en remet à la comparaison avec les pays visités: l'ensemble des droits consentis aux syndicats québécois ne constituent pas dans les pays visités des conditions essentielles ou inhérentes à l'exercice du syndicalisme. Les seuls droits considérés fondamentaux pour un exercice normal de l'activité syndicale semblent être le droit d'association syndicale et le droit de grève.

4.2 Détermination des conditions de travail

Dans tous les pays visités, les mécanismes de détermination des conditions de travail accordent à l'État employeur des prérogatives particulières. L'État n'est pas assimilé à un employeur comme les autres et il n'est pas astreint à négocier dans le cadre d'un processus contractuel avec les syndicats. Les conditions de travail sont édictées par voie de réglementation, généralement au terme de discussions avec les syndicats.

Ce phénomène entraîne plusieurs conséquences significatives:

1- Les gouvernements des pays visités, contrairement au gouvernement du Québec, ne sont pas déchirés entre leur rôle de représentant de l'État-employeur et de représentant de l'État-législateur. Ils n'ont pas, comme souvent la chose se passe chez-nous, à faire semblant d'être un employeur comme les autres au début du processus de négociation pour sortir, quand les choses ne vont plus, du cadre juridique habituel et s'enfermer dans un autre rôle, celui de législateur, gardien du bien commun, qui impose d'autorité le cadre d'un règlement.

2- La notion de négociation dans les pays visités n'a pas le même sens qu'au Québec. L'objet de la négociation ne consiste pas d'abord à faire mutuellement des concessions pour en arriver à un compromis. Il consiste d'un côté à expliquer le bien-fondé des demandes et de l'autre à questionner ce bien-fondé. Aux termes des discussions, le gouvernement prend ses responsabilités, c'est-à-dire qu'il tranche et décrète les conditions de travail. Si celles-ci s'éloignent trop des revendications syndicales, les syndicats prennent leurs responsabilités, c'est-à-dire qu'ils apprécient et décident de faire ou non la grève.

Le rôle des partenaires est clair. Le gouvernement ne manque pas à son devoir et ne fait pas montre de mépris en agissant d'autorité; mais il prend des risques s'il ne respecte pas suffisamment les revendications syndicales. Les syndicats ne perdent pas la « face » parce que le gouvernement ne s'est pas rendu à toutes leurs demandes; ils doivent cependant apprécier leurs chances d'obtenir plus par la grève.

Si on compare le processus de détermination des conditions de travail en Europe et au Québec, deux facteurs interreliés paraissent contribuer, chez nous, à faire des grandes rondes de négociations d'immenses psychodrames à l'occasion desquels se posent de graves problèmes de « face »:

1- le fait que les conventions collectives québécoises comportent des échéances fixes;

2- le fait que soient remises en cause, en même temps, l'ensemble des conditions de travail.

Au Québec, toutes les clauses des conventions collectives devenant caduques à une date précise, toutes les conditions de travail peuvent en principe être renégociées. Les revendications syndicales ont donc intérêt à être « soufflées » de manière à permettre des replis stratégiques au cours du processus de négociation. Une rhétorique justificative doit être élaborée pour appuyer ces demandes maximales. Le gouvernement est amené à tenir une contre-rhétorique pour justifier des positions minimalistes. En un sens, il s'agit de discours artificiels puisque les deux parties, comme l'ensemble de la population, savent que le règlement se fera sur un terrain différent de celui des justifications officielles. Pour artificiels qu'ils soient, ces discours ont leur importance puisque chaque compromis amène à s'en éloigner, en même temps que les deux parties se voient dans l'obligation de faire semblant qu'elles gardent néanmoins leur cohérence.

Dans la mesure où les réglementations européennes qui édictent les conditions de travail des employés de l'État ne comportent pas de date d'échéance, il n'arrive pas de moment magique où tout en principe est à renégocier. Les syndicats se présentent avec les dossiers jugés problématiques. D'autre part, le fait que les négociations aient lieu sur une base continue contribue à enlever au processus de négociation le caractère de fébrilité et d'importance capitale qu'il revêt facilement au Québec. La négociation européenne est un exercice de routine qui survient annuellement et qui porte sur des sujets plus restreints, par conséquent dans lequel il serait déraisonnable que les parties s'épuisent à chaque fois.

4.3 Règlement des conflits de travail

4.3.1 Droit de grève

Il a déjà été dit qu'aux yeux des syndicats européens des grèves illimitées et générales dans le secteur public constituent des armes essentiellement politiques qui ne relèvent pas d'abord du règlement de conflits de travail.

Les interlocuteurs auxquels il a été demandé si les syndicats du secteur public de leur pays avaient, au cours des vingt dernières années, déjà organisé une grève générale illimitée à l'appui de leurs revendications ont, dans tous les cas, apporté une réponse négative. Les explications données tournaient à chaque fois autour de trois thèmes:

1- La fragilité du processus démocratique. Pourquoi enfoncer les gouvernements et courir le risque de se retrouver ultimement en face d'un gouvernement extrémiste, prêt à retrancher l'essentiel des libertés démocratiques et syndicales?

2- La fragilité des conquêtes syndicales. Une grève dans le secteur public est un exercice dont l'enjeu ultime consiste à transférer une partie de la richesse collective à une catégorie particulière de travailleurs; cet exercice essentiellement politique est éminemment délicat et la force de la collectivité peut se tourner rapidement et dangereusement contre les syndicats.

3- La contradiction inhérente au droit de grève dans le secteur public. Des grèves dans le secteur public affectent d'abord les membres les plus faibles de la classe ouvrière que les syndicats ont en principe mission de défendre; il s'agit donc d'un instrument extrêmement délicat à manier même à l'échelle sectorielle et pour une durée limitée.

Par ailleurs, il faut signaler qu'au plan technique une grève, même sectorielle, dans le secteur public européen est plus difficile à organiser qu'au Québec. Quatre facteurs interviennent: le pluralisme syndical qui suppose une concertation inter-syndicale poussée et une communauté d'objectifs basée sur une analyse commune de la situation; le fait qu'une partie significative des travailleurs du secteur public ne sont pas syndiqués; un contexte où les cotisations syndicales sont laissées à la discrétion des travailleurs syndiqués; enfin, les relations formelles ou informelles qui existent entre les syndicats européens et les partis politiques des pays en cause. Ces relations obligent les syndicats à prévoir les répercussions non seulement politiques, mais même électorales, de leur action revendicatrice.

Ceci rappelé, il existe des conflits de travail dans les pays européens; ces conflits de travail sont parfois très durs; ils ont toutefois comme caractéristique générale d'être plus localisés et moins longs qu'au Québec.

Finalement, comme on a pu s'en rendre compte dans la partie descriptive consacrée au droit de grève, les gouvernements européens qui sont souverains disposent ultimement d'une batterie de mesures pour faire face à des conflits de travail qui débordent largement ce dont dispose le gouvernement du Québec: pouvoir d'ordonner le maintien des services essentiels, réquisition militaire des grévistes, réquisition de l'armée pour remplir les tâches normalement assurées par les grévistes, déclaration de l'état d'urgence, déclaration de l'état de siège. Même si les gouvernements en question n'ont à peu près jamais eu besoin d'avoir recours à des mesures aussi extrêmes, tout le monde paraît conscient de leur existence et le contexte dans lequel se déroule la négociation s'en trouve affecté.

4.3.2 Recours à la médiation

Dans l'ensemble, les pays visités recourent volontiers et de façon plus systématique qu'au Québec, à des conciliateurs et à des médiateurs pour tenter de dénouer les conflits de travail dans le secteur public. Cette caractéristique paraît être le reflet d'une reconnaissance plus explicite de l'enjeu éminemment politique des négociations dans le secteur public de même que d'une volonté de porter à la connaissance de l'opinion publique les positions des parties et l'enjeu véritable du litige.

Chapitre II
Le régime de relations de travail dans le secteur public en Suède

1. Remarques préliminaires

Le régime suédois des relations de travail est généralement considéré comme l'un des plus avancés du monde industrialisé. La législation du travail de la Suède est en effet abondante, originale à plusieurs égards et elle fait d'emblée une large place au pouvoir syndical. Comme, par ailleurs, la Suède a connu depuis l'après-guerre une ère de paix industrielle presque ininterrompue, les auteurs réfèrent souvent à ce pays en parlant du « modèle suédois ». Cette originalité du régime suédois risque toutefois de ne pas être mise pleinement en évidence dans les paragraphes qui vont suivre et ceci pour deux raisons. D'abord, plusieurs aspects des lois du travail de la Suède prennent toute leur ampleur et leur portée dans le secteur privé qui n'est pas étudié ici. En second lieu, l'objet de cette étude est limité et ne porte pas sur tous les aspects des relations de travail dans le secteur public. Il consiste, avant tout, à mettre en évidence, de façon comparative, l'économie générale du cadre juridique des rapports entre le gouvernement et les syndicats dans la détermination des conditions de travail des employés de l'État. Dans ce contexte précis, la Suède présente des caractéristiques intéressantes et parfois inusitées. Mais ce n'est pas sur ce terrain que peuvent être le mieux appréciées toutes les vertus du « modèle suédois ».

2. Les droits syndicaux, les mécanismes de détermination des conditions de travail et le règlement des conflits de travail dans le secteur public

2.1 Les droits syndicaux

2.1.1 Droit d'association

Tous les employés de l'État suédois peuvent s'organiser en syndicats y compris les membres des forces policières et des forces armées.

2.1.2 Droit de monopole syndical et pluralisme syndical

Comme dans l'ensemble des autres pays européens, les employés de l'État suédois peuvent appartenir ou non à un syndicat et ils peuvent appartenir au syndicat de leur choix. Les employés qui refusent d'adhérer à un syndicat ne sont pas tenus de verser de cotisation syndicale.

Alors que dans les autres pays européens visités dans le cadre de cette étude, des dispositions semblables entraînaient des taux de syndicalisation dans le secteur public qui variaient entre 50 % et 75 %, le taux de syndicalisation pour le secteur public en Suède est nettement plus élevé et se situe entre 85 % et 90 %.

Par ailleurs, bien que la Suède vive sous un régime de pluralisme syndical, il existe de fait des quasi-monopoles de représentation pour certaines catégories de travailleurs qui se trouvent regroupés, en très grande majorité, dans l'une ou l'autre des trois grandes centrales syndicales: LO, TCO, SACO/SR. À titre d'exemple, la plupart des cols bleus et des travailleurs manuels appartiennent à des syndicats LO; les enseignants du niveau secondaire sont regroupés en majorité dans un syndicat affilié à SACO; les fonctionnaires de niveau supérieur et les officiers de l'armée sont très majoritairement syndiqués par SR, alors que les employés de bureau se retrouvent en majorité au sein de TCO.

2.1.3 Droit de retenue des cotisations syndicales à la source

Il est permis aux syndicats de négocier avec l'employeur une entente relative au précompte des cotisations syndicales. Mais cette retenue à la source des cotisations ne peut se faire que sur une base volontaire, c'est-à-dire que l'employé doit autoriser, par écrit, l'employeur à déduire sa cotisation et à la remettre au syndicat de son choix. Bien que légal, il semble que ce mode de perception n'est pas généralement répandu en Suède. Dans la plupart des secteurs, le mode habituel de perception consiste pour le syndiqué à faire parvenir à son syndicat

une série de chèques postdatés. Le montant des cotisations peut varier d'un syndicat à l'autre. Il se situe généralement entre 100 et 200 couronnes par mois, c'est-à-dire entre 15 et 30 $ canadiens.

2.1.4 Droit de grief et d'arbitrage

Il n'existe pas en Suède un système d'arbitrage des griefs tel qu'on le connaît au Québec et plus généralement en Amérique du Nord. Si une partie est insatisfaite de la manière dont les dispositions de la convention collective sont appliquées localement, elle doit tenter de résoudre le problème au niveau local par voie de négociation. En cas d'impasse, la Cour nationale du travail pourra entendre le litige et rendre un jugement. Cette Cour est composée de neuf membres. Le président, le vice-président et un membre sont choisis parmi les personnalités indépendantes à la fois du milieu patronal et du milieu syndical. Trois membres sont désignés par la partie patronale et trois autres par la partie syndicale.

2.2 La détermination des conditions de travail

2.2.1 Le domaine négociable

Jusqu'en 1966, la détermination des conditions de travail des employés du secteur public ressortissait à la voie législative et réglementaire. À partir de 1966, le principe de la négociation entre les pouvoirs publics et les syndicats a été admis, d'abord sur une base restreinte qui, progressivement et jusqu'au milieu des années 70, a trouvé à s'élargir.

En 1976, le parlement suédois (Riksdag) adoptait la *Loi sur la participation des employés à la prise de décision*[1]. Il s'agit d'un événement considérable car cette loi affecte en profondeur tout le système de relations de travail de la Suède aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public en conférant aux travailleurs une série de droits nouveaux et en imposant aux employeurs des obligations correspondantes. L'aspect le plus important de la loi tient au fait qu'elle élargit considérablement le domaine négociable.

Au-delà de la négociation traditionnelle des conditions de travail, la nouvelle loi oblige l'employeur à prendre l'initiative de consulter ses employés, à travers leurs représentants, sur tous les aspects de la vie de l'entreprise : organisation, programme d'investissements ou de développement, fermeture ou réaménagement de services, modalités de supervision et de contrôle du travail, bref tout ce qui peut affecter directement ou indirectement le milieu de travail des employés. D'autre part, l'employeur est obligé de discuter avec l'intéressé tout geste qui peut l'affecter individuellement : transfert, redéfinition de tâches, etc. Enfin, à la demande des syndicats locaux, l'employeur est obligé d'entreprendre des pourparlers sur tout sujet que ces derniers veulent bien soulever.

L'obligation faite à l'employeur de discuter, avant de prendre quelque décision significative que ce soit au sein de l'entreprise, n'entraîne, pas, de soi, l'obligation d'en arriver à une entente. Cependant, ces différents sujets de consultation peuvent être incorporés dans une convention collective qui, une fois signée, liera les parties. En ce sens, le champ de ce qui peut faire l'objet d'une négociation aboutissant à une entente collective empiète largement sur le domaine traditionnellement réservé à la direction. Le champ négociable est étendu à une grande partie de ce que l'on désigne, au Québec, comme étant des « droits de gérance ».

2.2.2 Limitations du domaine négociable

Si le champ négociale dans le secteur public suédois est en principe aussi large que la Loi sur la participation le permet, en pratique son étendue est limitée de deux façons.

1° Dispositions constitutionnelles et ententes-cadres

Selon la *Constitution suédoise* et la *Loi sur le gouvernement local* : « tout pouvoir public, en Suède, émane du peuple ». Sur la base de ce principe s'est instauré un corps de préceptes explicitement repris par le Parlement et auquel les syndicats ont officiellement adhéré. Il se résume ainsi : Tous les citoyens suédois, y compris les employés de l'État, sont en mesure par leur vote d'influencer les autorités nationales et locales dans la conduite des affaires publiques. Il serait contraire à l'ordre démocratique établi de permettre aux employés de l'État d'obtenir, par le moyen de négociations collectives, une influence plus directe que celle que les autres citoyens peuvent exercer relativement aux *objectifs* (aims), à *l'orientation* (direction), à *l'ampleur* (scale) et à la *qualité* (quality) des services publics. Les décisions en ces matières

1. Cette loi est connue, même en Suède, sous diverses appellations traduites en anglais de la façon suivante :
   - Act on Employee Participation in Decision-making
   - Democracy at Work Act
   - Co-determination Act
   - Joint Regulation Act
   - Joint Regulation of Working Life Act

relèvent de la prise de décision politique et par délégation de la responsabilité des corps administratifs constitués. Ces matières peuvent faire l'objet de consultation avec les syndicats du secteur public mais elles ne ressortissent pas au champ de la négociation collective.

Les syndicats ont reconnu le bien-fondé de ces principes dans deux ententes-cadres signées avec le gouvernement (Main Agreement 1978 et Special Main Agreement) et se sont engagés à ne pas recourir à la grève pour appuyer leurs points de vue en ces domaines.

Traduite en termes habituels de masse salariale globale (taux d'augmentation des salaires et effectifs auxquels ce taux s'applique), l'approche suédoise permet aux syndicats du secteur public de négocier le pourcentage d'augmentation des salaires mais elle ne permet pas de négocier les effectifs auxquels ce taux s'applique, ni ce qui s'y rattache (plancher d'emploi, ratio maître-élèves, nombre de lits dans les hôpitaux, nombre de groupes dans les garderies, nombre de personnes dans un service, etc.). Pour les mêmes raisons, tout ce qui touche la nature et le niveau des services offerts, leur structure organisationnelle, leur emplacement géographique, leur cadre financier, les qualifications professionnelles, l'affectation des tâches, etc., non seulement échappe au droit de grève mais au champ même de la négociation collective. Les syndicats peuvent faire valoir leurs points de vue mais des ententes ne peuvent être conclues en ces matières qui ressortissent à la prise de décision politique.

En cas de litige, la détermination de ce qui relève ou non de la décision politique est référée à un comité spécial de 13 membres dont 7, incluant le président et vice-président, sont des députés du Riksdag nommés par le gouvernement; trois membres sont désignés par les employeurs du secteur public et trois par les syndicats.

2° Lois portant sur les conditions de travail

Le domaine négociable se trouve également restreint par le fait que la négociation de conventions collectives avec les syndicats ne peut avoir pour effet de limiter le pouvoir de légiférer du parlement suédois ni le pouvoir de réglementer des autorités locales. Par ailleurs, la négociation ne peut avoir pour conséquence de contrevenir aux dispositions des lois ou réglementations déjà existantes.

Or, il existe en Suède, un nombre considérable de lois touchant divers aspects des conditions de travail: *Loi sur l'emploi public, Loi sur la sécurité d'emploi, Loi sur les vacances, Lois sur les litiges industriels*. La plus importante de ces lois, dans le secteur public, reste la *Loi sur l'emploi* dont les dispositions embrassent plusieurs sujets: procédures de nomination, engagement du personnel supplémentaire ou temporaire, congédiement, suspension, mise à pied, procédure disciplinaires, examens médicaux obligatoires.

En dépit de ces limitations qui ont pour objet de protéger la souveraineté du processus démocratique, le domaine négociable, en Suède, demeure l'un des plus larges qui existe au sein des pays industrialisés.

La conclusion d'une entente entre le gouvernement et les syndicats sur les conditions de travail ne lie pas, de soi, les parties puisqu'une procédure de ratification est prévue. Le projet d'entente est en effet soumis à l'accord de principe d'une commission parlementaire (Parliamentary Pay Delegation) du Riksdag et ensuite à une approbation finale du gouvernement. Une fois approuvée, l'entente oblige juridiquement les parties.

2.2.3 Structure organisationnelle de la négociation

Les négociations en Suède sont très centralisées. Le processus de négociation varie légèrement selon qu'il intéresse les employés du pouvoir central par opposition aux employés des gouvernements locaux (municipalités) et régionaux (comtés). De façon à faciliter la comparaison avec le Québec, voici une brève description du mode de négociation avec les membres de la fonction publique et autres employés des services gouvernementaux, le personnel des hôpitaux et les enseignants.

Membres de la fonction publique et employés des ministères

Ces employés relèvent du gouvernement central. Pour la partie patronale, la négociation est menée par le Bureau national de la négociation (SAV), organisme regroupant des hauts fonctionnaires des différents ministères impliqués. La coordination des travaux du SAV relève de la responsabilité du ministère du Budget. Les trois grandes centrales syndicales sont représentées, en un front commun, par les dirigeants des syndicats qui oeuvrent au sein des organismes de l'État central: Union des employés de l'État (LO-S), Section des fonctionnaires de l'Organisation centrale des employés salariés (TCO-S), Confédération suédoise des associations professionnelles (SACO/SR).

Personnel hospitalier

La détermination des conditions de travail du personnel des hôpitaux se fait centralement dans le cadre de négociations avec les employés des gouvernements régionaux. Ces gouvernements ont la responsabilité de financer les hôpitaux à partir de leurs propres ressources fiscales. Ces ressources ne proviennent pas de taxes foncières (qui sont faibles en Suède) mais d'une partie de l'impôt sur le revenu des particuliers. La partie patronale – Fédération suédoise des conseils de comtés – forme un comité central de négociation d'une quinzaine de membres. Ces personnes ne sont pas des fonctionnaires mais des représentants élus des 21 conseils de comtés qui existent en Suède. La partie syndicale est représentée par les dirigeants des syndicats d'employés qui oeuvrent au niveau local et régional.

Enseignants

La négociation avec les enseignants se fait centralement. La partie patronale est représentée par un comité de négociation qui comprend une douzaine de personnes représentant les autorités des ministères intéressés et des organismes nationaux d'éducation. Les enseignants sont représentés par leurs dirigeants syndicaux réunis en un front commun.

Les négociations pour tous les employés du secteur public se déroulent en même temps, à tous les deux ans. Bien que les négociations soient très centralisées, notamment en ce qui touche les conditions salariales, des négociations se déroulent à un niveau local pour régler des questions particulières ou pour adapter des normes ou des procédures convenues centralement.

2.3 Le règlement des conflits de travail

2.3.1 Le droit de grève et le lock-out

Tous les employés du secteur public en Suède jouissent du droit de grève, y compris la police et l'armée. À cette particularité suédoise, s'en ajoute une autre: les pouvoirs publics jouissent d'un droit général de lock-out à l'égard de leurs employés qui correspond au droit de grève des syndicats.

En pratique, le droit de grève des employés de l'État est limité de différentes façons:

1° Le droit de grève n'est pas un droit individuel mais un droit collectif qui ne peut être exercé légalement qu'à l'appel des syndicats. Si un individu participe à une grève sauvage, il est sujet à des sanctions. En revanche, si une grève illégale est déclenchée par un syndicat, l'organisation syndicale peut être sujette à des poursuites mais non les individus.

2° La grève ne peut être déclenchée en vue d'influencer la politique intérieure ou extérieure de la Suède.

3° À l'intérieur des revendications de conditions de travail, tout ce qui concerne le domaine réservé à la décision politique ou qui pourrait contrevenir aux dispositions des lois existantes ne peut faire l'objet d'une grève.

4° L'entente-cadre passée entre le gouvernement et les syndicats prévoit que la grève doit être exercée avec prudence, de façon à ne pas compromettre la sécurité du royaume, le maintien de la loi et de l'ordre, les soins à donner aux malades, l'aide à donner aux personnes dans le besoin, y compris l'aide financière de laquelle la sécurité financière des individus peut dépendre (chèques d'assurance sociale, pension de vieillesse, etc.).

Naturellement, le droit de lock-out des pouvoirs publics est soumis aux mêmes limitations. La loi prévoit qu'en cas de grève, même illégale, les parties doivent se réunir pour tenter d'y mettre fin. Le gouvernement ne peut invoquer l'illégalité de l'arrêt de travail pour refuser de négocier.

2.3.2 Médiation

Lorsque des difficultés surgissent dans la négociation, les parties s'en remettent volontiers à l'intervention d'un tiers indépendant pour favoriser la recherche d'une solution. Cette intervention prend la forme de la médiation et jamais de l'arbitrage.

Selon l'importance du litige, la médiation sera confiée à un individu ou à une commission de médiation. La plupart des négociations dans le secteur public nécessitent, semble-t-il, à un moment ou l'autre l'intervention d'une tierce partie. L'échec d'une médiation n'entraîne pas nécessairement le recours à des moyens de pressions (grève ou lock-out) mais la nomination d'autres médiateurs, si possible plus prestigieux encore, qui reprendront le travail de rapprochement des parties. Les rapports de médiation après un délai de quelques jours sont habituellement rendus publics.

Il est très rare en Suède, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public, qu'une négociation débouche sur la grève. À ce chapi-

tre, la Suède détient avec l'Autriche et la Suisse l'une des meilleures fiches au sein du monde industrialisé. À une seule occasion depuis l'après-guerre, en 1971, le Parlement suédois a-t-il dû intervenir pour décréter une période de « refroidissement » de six semaines à l'occasion d'une grève impliquant des groupes importants d'employés de l'État. En 1980, la Suède a connu la grève la plus importante de son histoire quant au nombre de travailleurs impliqués (670 000) mais seulement 25 000 de ces grévistes étaient des employés du secteur public.

La conviction profonde des partenaires sociaux de pouvoir solutionner leurs différends par la voie de la négociation et l'espèce d'acharnement déployé pour y parvenir, constitue l'une des caractéristiques de la société suédoise.

3. Conclusion

3.1 Droits syndicaux

Les syndicats suédois ne jouissent pas de deux protections juridiques que l'on retrouve habituellement au Québec et plus généralement en Amérique du Nord: le monopole de représentation syndicale et le précompte obligatoire des cotisations syndicales pour les employés syndiqués comme pour les employés non syndiqués. En cela la situation suédoise se compare avec celle des autres pays de l'Europe occidentale. Cependant, le taux de syndicalisation, aussi bien dans le secteur public que privé, est plus élevé en Suède que dans les pays européens étudiés dans le cadre de la présente étude. Ce taux de syndicalisation est près de 85 %. Un tel phénomène suppose que le mouvement syndical suédois jouit d'une grande crédibilité et d'une large acceptation de la part de la population.

3.2 Détermination des conditions de travail

La Suède est l'un des rares États au sein des pays industrialisés à négocier centralement et au plus haut niveau de véritables conventions collectives avec ses employés.

La comparaison entre différents pays permet en effet d'établir, à titre de tendance et non de façon absolue, une relation entre le degré de centralisation des négociations et le degré de réticence des gouvernements à s'engager avec les syndicats dans une relation de nature contractuelle ou quasi-contractuelle. Les pays où les discussions des conditions de travail se déroulent au plus haut niveau et directement avec l'autorité politique voient généralement ces discussions déboucher sur des actes réglementaires (France, Italie, Belgique). Dans les pays où la signature de conventions collectives est considérée normale (États-Unis, Canada), la négociation est généralement décentralisée et fragmentée entre plusieurs intervenants. La puissance publique n'est pas toute entière impliquée à une seule table de négociations.

Sur ce plan, la Suède, comme le Québec, échappent au modèle général; les négociations se déroulent au plus haut niveau et débouchent sur des accords de nature quasi-contractuelle qui lient les parties.

Les mécanismes de détermination des conditions de travail en Suède et au Québec diffèrent cependant sur deux points:

1° En Suède, le texte des conventions collectives est soumis à une procédure de ratification formelle et publique, comme dans certains États américains, avant de produire des effets juridiques.

2° Le domaine négociable, en Suède, est aménagé de façon à laisser un pouvoir discrétionnaire considérable à l'autorité politique. Tout ce qui contrevient aux législations existantes ou qui concerne l'organisation, la quantité et la qualité des services publics n'est pas matière à convention collective et ne peut donner lieu à la grève. Ces restrictions au pouvoir de négociation des syndicats ne sont pas insignifiantes et n'ont pas d'équivalents dans le régime québécois.

Si l'on compare le fonctionnement global du syndicalisme en Suède et au Québec (ensemble des lois du travail, droits et privilèges qui permettent l'imbrication des syndicats dans le fonctionnement quotidien de l'appareil administratif, respect de l'institution syndicale dans la manière dont le discours public la prend en compte et la met en valeur, influence des appareils syndicaux consultés sur tous les aspects importants de la vie publique), la Suède devance le Québec. Mais si la comparaison s'en tient à ce qui fait l'objet de la présente étude, c'est-à-dire la manière dont sont aménagés, en termes juridiques et institutionnels, les rapports entre le gouvernement et les syndicats au cours du processus de négociation des conditions de travail, alors la comparaison montre que la société québécoise consent aux syndicats du secteur public des instruments d'action plus puissants que ne le fait la société suédoise.

3.3 Règlement des conflits de travail

Le droit de grève dans le secteur public en Suède est l'un des plus larges au monde. Il est consenti à tous les employés de l'État y compris la police et l'armée. Pourtant, il est aussi l'un des moins utilisés; la Suède présente en effet une des meilleures fiches qui soit en ce qui touche la paix industrielle.

L'explication de ce phénomène tient à plusieurs causes mais d'abord en ceci: les conditions de travail dans le secteur public sont déterminées dans le cadre d'une stratégie économique globale qui tient compte des interrelations entre le secteur public et le secteur privé. L'objectif des syndicats du secteur public n'est pas d'accaparer au profit de leurs membres la plus grande part possible de la richesse collective ou, ce qui revient au même, de défoncer les résistances du gouvernement jusqu'à atteindre la limite de sa capacité de payer par des taxes ou des emprunts publics. L'objectif est plutôt d'obtenir pour les employés de l'État des conditions analogues à celles des travailleurs du secteur privé; dans le secteur privé, l'objectif des syndicats (réunis d'ailleurs au sein des mêmes centrales que ceux du secteur public), consiste à revendiquer des conditions qui permettent les plus hauts salaires possibles mais qui respectent les capacités de l'appareil de production et sa compétitivité au plan international. En somme, la paix sociale dans le secteur public dépend de la paix industrielle dans le secteur privé et la paix industrielle dans le secteur privé repose sur le fait que la stratégie économique des syndicats trouve à s'harmoniser avec les intérêts économiques de l'entreprise privée.

Cette harmonisation est facilitée par un ensemble de facteurs propres à la société suédoise. Le taux de syndicalisation est presqu'aussi élevé dans le secteur privé que dans le secteur public. Le capital privé est concentré aux mains de groupes réunis au sein d'une même structure patronale de négociation. Ce capital concentré est d'origine nationale et il est suffisamment puissant pour assurer la majeure partie des besoins en investissements du pays.

Chapitre III
Le régime de relations de travail dans le secteur public aux États-Unis

1. Remarques préliminaires

1.1 Juridiction en matière de relations de travail

La responsabilité constitutionnelle en matière de relations de travail dans le secteur privé est partagée entre le pouvoir central et les États. La plupart des entreprises américaines relèvent de la législation fédérale du travail en vertu de l'interprétation donnée à la « Commerce Clause » de la Constitution des États-Unis qui confie au pouvoir central la responsabilité de tout ce qui concerne le commerce entre les États. Les entreprises, dont les activités n'impliquent pas l'utilisation de biens et de services provenant de l'extérieur de l'État où elles opèrent, relèvent de la législation du travail de cet État. Les autres, c'est-à-dire la très grande majorité, voient leurs relations de travail régies par le National Labour Relation Act (NLRA), d'origine fédérale.

Dans le secteur public, le pouvoir central détermine le régime des relations de travail des employés oeuvrant dans les organismes fédéraux. Les États, pour leur part, ont la responsabilité de définir le régime juridique des relations de travail dans leur propre secteur public:

- membres de la fonction publique et employés oeuvrant dans les ministères et les services des États;
- enseignants et personnel des institutions publiques d'enseignement;
- employés du réseau hospitalier et des services sociaux de l'État;
- employés des municpalités, y compris les policiers municipaux et les pompiers, employés des administrations régionales (county, district), forces policières de l'État.

On retrouve, par conséquent, aux États-Unis autant de régimes juridiques de relations de travail dans le secteur public qu'il existe d'États, à quoi il faut ajouter le régime propre aux employés de l'État fédéral. Cette situation rend difficile une description du système américain des relations de travail qui soit à la fois synthétique et parfaitement fidèle. Même s'il existe des similitudes importantes entre certains groupes d'États, chaque État présente des particularités propres de sorte que des énoncés descriptifs de nature générale constituent des approximations toujours susceptibles de laisser échapper des exceptions.

1.2 Différence entre le régime des relations de travail du secteur public et du secteur privé

À l'intérieur de la plupart des États, il n'existe pas une seule loi couvrant l'ensemble des salariés du secteur public mais des lois particulières affectant différentes catégories de salariés: les enseignants, les employés des services gouvernementaux, la police, les pompiers. Quelques États seulement possèdent une législation unique couvrant l'ensemble des employés du secteur public[1]. Mais dans tous les cas, aussi bien au niveau fédéral que des États, le régime juridique des employés du secteur public diffère de celui du secteur privé.

1.3 Remarque sur les hôpitaux

Les deux tiers au moins des soins hospitaliers sont dispensés aux États-Unis par des établissements privés, financés par des fonds privés. Ces institutions, lorsque leurs employés sont syndiqués, relèvent du National Labour Relation Act qui vaut pour la plus grande partie du secteur privé à travers le pays. Les hôpitaux du secteur public des États sont le plus souvent des institutions qui desservent les classes les plus défavorisées de la population qui n'ont pas accès, à travers des régimes privés d'assurance-maladie, aux soins hospitaliers privés. Ces hôpitaux publics sont financés par des fonds venant soit directement de l'État (ce qui est souvent le cas pour les grands hôpitaux psychiatriques), soit par des fonds provenant des collectivités locales ou régionales.

Lorsqu'il sera question dans les paragraphes suivants des relations de travail dans les hôpitaux du secteur public, il importe donc de ne pas perdre de vue trois données factuelles:

1. Notamment Hawaï, Iowa, New Jersey, New York, South Dakota.

1° le réseau hospitalier public assure aux États-Unis une part relativement limitée des besoins en ce domaine;

2° à l'échelle des États-Unis, ce réseau pour être limité reste important;

3° l'expression « local » ou « régional » accolée à un hôpital du réseau public américaine ne désigne pas nécessairement un « petit » établissement. Il s'agit souvent d'institutions très considérables appelées à faire face à des clientèles qui présentent des difficultés particulières: malnutrition, drogue, criminalité, etc.

2. Les droits syndicaux, les mécanismes de détermination des conditions de travail et le règlement des conflits de travail dans le secteur public

2.1 Les droits syndicaux

2.1.1 Reconnaissance des syndicats

Le syndicalisme dans le secteur public est moins accepté et répandu aux États-Unis qu'on ne le croit souvent au Québec.

Une dizaine d'États ne reconnaissent pas encore formellement à leurs employés le droit de se regrouper en associations habilitées à discuter de leurs salaires et autres conditions de travail avec les pouvoirs publics[2]. Une dizaine d'autres limitent ce droit à une catégorie ou l'autre de leurs employés[3]. Enfin, quelques États reconnaissent de telles organisations mais restreignent leur champ de manoeuvre de façon telle qu'il est difficile de les classer parmi ceux qui admettent un fonctionnement normal du syndicalisme[4].

Au total, près de la moitié des états de l'Union américaine n'acceptent pas encore d'emblée et pour l'ensemble de leurs salariés une activité syndicale comparable à celle que l'on retrouve dans les autres états américains ou au Canada.

Au niveau central, les employés fédéraux jouissent du droit à la syndicalisation, à l'intérieur d'un régime juridique qui n'est pas sans analogie avec le modèle de fonctionnement syndical que l'on retrouve généralement en Europe occidentale.

Au début des années 80, le taux de syndicalisation des quelque 3 millions d'employés fédéraux était d'environ 48 %, celui des quelque 12,5 millions d'employés du secteur public des États de l'ordre de 37 %. Pour le secteur privé, à la même époque, le taux de syndicalisation avoisinait 33 %, soit 44 % dans le secteur manufacturier et 22 % dans le secteur non manufacturier.

2.1.2 Droit de monopole de représentation syndicale

Le droit de monopole de représentation syndicale, qui n'existe pas de façon générale en Europe occidentale, est répandu aux États-Unis. Aussi bien au niveau fédéral qu'au sein des États qui reconnaissent le droit à la syndicalisation, le syndicat qui regroupe la majorité (50 % + 1) des employés d'une unité d'accréditation se voit reconnaître le droit de représenter de façon exclusive l'ensemble des travailleurs de cette unité.

2.1.3 Droit de perception des cotisations syndicales à la source

Au palier fédéral, les syndicats du secteur public peuvent conclure avec l'employeur une entente visant à faire percevoir à la source, c'est-à-dire à même le chèque de paie des employés, le montant des cotisations des membres syndiqués. Cette perception est cependant volontaire, l'employé syndiqué devant autoriser l'employeur à procéder à ces prélèvements. L'employé qui refuse de se syndiquer ne peut pas être forcé de payer une cotisation syndicale.

---

2. Arkansas, Arizona, Caroline du Sud, Colorado, Louisiane, Mississipi, Nouveau-Mexique, Virgine, Virgine de l'Ouest. Ces États n'interdisent pas aux employés du secteur public de se regrouper en associations professionnelles. Ce droit est, de toutes façons, garanti par la Constitution américaine. Seulement, ils ne possèdent pas de législations prévoyant des mécanismes de reconnaissance officielle de ces associations et obligeant les employeurs du secteur public à traiter avec elles suivant des procédures précises.

3. Alabama (pompiers), Dakota-Nord (enseignants), Georgie (pompiers), Idaho (pompiers et enseignants), Kentucky (pompiers), Maryland (enseignants et personnel de soutien en éducation), Missouri (tous les employés du secteur public sauf les enseignants et la police), Oklahoma (police, pompiers et enseignants), Tennessee (enseignants), Utha (pompiers), Wyoming (pompiers).

4. La Caroline du Nord et le Texas permettent aux associations syndicales d'être consultées mais interdisent expressément la conclusion d'entente formelle entre l'employeur et les syndicats. D'autre part, l'Illinois et l'Ohio ne permettaient encore en 1981 qu'un exercice restrictif de l'activité syndicale dans leur secteur public. Au cours de la mission, des interlocuteurs américains nous ont signalé que cette situation, dans ces deux États, soit venait de changer, soit était sur le point de l'être sans qu'il nous ait été possible d'obtenir plus de précisions.

Cette approche est analogue à celle que l'on retrouve dans certains pays européens. L'Angleterre, la Belgique ou l'Italie, par exemple, reconnaissent le droit au précompte des cotisations syndicales sur une base volontaire.

Au niveau des États, les syndicats du secteur public peuvent de façon générale négocier avec les employeurs du secteur public des clauses dites d'« agency shop », en vertu desquelles l'employeur s'engage à prélever à la source le montant des cotisations syndicales non seulement de la part des membres syndiqués, mais, de façon obligatoire, de la part des employés non syndiqués[5]. Dans cinq États, la loi oblige même, pour certaines catégories de salariés, l'employeur du secteur public à cette pratique sans qu'elle fasse l'objet d'une négociation[6]. Dans certains États, les clauses de sécurité syndicale doivent être approuvées par un vote majoritaire non seulement des syndiqués mais de tous les membres de l'unité d'accréditation[7]. Au Wisconsin, la majorité requise pour entériner des clauses de cette nature est de ⅔ des votants.

2.1.4 Droit de grève

Le droit de grève sera traité dans le paragraphe consacré au règlement des conflits de travail. On se contentera de rappeler pour l'instant que le droit de grève n'est généralement pas reconnu aux États-Unis, ni au niveau fédéral ni au niveau des États, aux employés du secteur public.

2.1.5 Droit à l'arbitrage des griefs

Au sein des États qui reconnaissent le droit à la syndicalisation, les employés qui se considèrent lésés dans l'application des clauses d'une convention collective qui régit leurs conditions de travail peuvent loger un grief sujet à l'arbitrage par une tierce partie. Le coût des procédures est partagé entre l'employeur et le syndicat.

2.2 La détermination des conditions de travail

2.2.1 Convention collective ou réglementation

Dans les pays européens visités, sauf en Suède, les conditions de travail des employés du secteur public sont définies par voie de réglementation. Préalablement, des discussions ont lieu entre les représentants des pouvoirs publics et ceux des employés. Ces discussions, appelées négociations, pèsent souvent d'un poids très lourd dans les décisions des gouvernements. Mais d'un point de vue juridique, les conditions de travail dans les pays en cause ne sont pas le résultat de la volonté mutuelle des parties mais la conséquence d'un acte souverain de l'État.

Au Québec, la détermination des conditions de travail dans le secteur public se fait par la négociation de convention collective. La loi oblige les pouvoirs publics à négocier des ententes avec les représentants syndicaux et une fois conclues, ces ententes obligent les parties pour la durée qui s'y trouve stipulée.

Si l'on compare la situation américaine à ces deux modes de fonctionnement que constituent le régime européen et le régime québécois, on peut classer les États américains en trois catégories :

1° Une douzaine d'États se rapprochent du modèle européen[8]. Les conditions de travail des employés du secteur public peuvent être édictées d'office par les pouvoirs publics ou bien relevées d'ententes *bona fide*. La loi de ces États n'oblige pas les employeurs du secteur public à discuter avec les associations professionnelles.

2° À l'autre bout du spectre, très peu d'États connaissent un régime analogue à celui du Québec qui oblige les pouvoirs publics à négocier des accords dont la conclusion même lie les parties. Ces États sont le Connecticut, le Maine, le Minnesota, le Montana, l'Oregon, le Rhode Island et le Vermont.

3° Les autres États se situent entre le modèle européen et le modèle québécois, soit que la loi oblige les pouvoirs publics à consulter mais n'oblige pas la conclusion d'ententes, soit que des négociations doivent avoir lieu mais que les accords nécessitent la ratification du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif avant d'avoir un effet juridique. Certains

---

5. L'« agency shop » s'apparente à ce que l'on désigne au Canada sous l'appellation de « formule Rand » ; cette formule oblige l'employeur à percevoir à la source non seulement la cotisation syndicale des salariés syndiqués mais de tous les salariés compris dans l'unité d'accréditation, syndiqués ou non. La possibilité existe dans quelques États (5) de négocier une autre formule de sécurité syndicale plus contraignante, celle du « union shop » ou « atelier syndical parfait ». Cette formule oblige l'employeur à ne garder à son service que des salariés qui acceptent de devenir membres du syndicat. Dans ce cas, non seulement tous les salariés d'une unité d'accréditation doivent payer une cotisation syndicale mais ils doivent obligatoirement devenir membres du syndicat.

6. Connecticut (employés de l'État), Hawaï (tous), Minnesota (tous, mais pour 85 % seulement des cotisations), New York (employés de l'État), Rhode Island (employés de l'État).

7. Massachusetts, Washington.

8. Arkansas, Arizona, Caroline du Nord, Colorado, Kentucky, Louisiane, Mississipi, Nouveau-Mexique, Utha, Virgine et Virginie de l'Ouest.

États comme la Californie ou Hawaï connaissent un double mécanisme: la conclusion d'accord sur des points à incidence non monétaire lie les parties; en revanche les sujets à incidence monétaire doivent être soumis à une procédure de ratification.

2.2.2 Étendue du champ négociable

Dans les États qui acceptent que la détermination des conditions de travail ne se fasse pas unilatéralement mais donne lieu à des négociations, l'étendue du champ est large et couvre l'ensemble des conditions de travail y compris les salaires et les heures de travail. Dans la plupart des États, toutefois, l'étendue du champ négociable est limitée par l'une ou l'autre des techniques suivantes:

a) la loi spécifie les droits de la direction (managerial rights) qui ne sont pas négociables et abandonne les sujets non réservés à la libre négociation;
b) la loi spécifie la liste des conditions de travail qui peuvent donner lieu à des négociations et réserve ie reste à la discrétion de l'Administration.

Une autre approche consiste à classer les sujets de négociations en différentes catégories: obligatoire (mandatory), permis (permissive) et illégal (illegal). Un sujet obligatoire en est un sur lequel les parties doivent négocier; un sujet permis en est un sur lequel les parties peuvent discuter mais qui ne peut entraîner une impasse en cas de désaccord et donc qui ne peut justifier ni la grève, ni l'arbitrage. Enfin, un sujet classé « illégal » ne peut faire partie de la négociation.

En dépit de ces efforts de clarification au plan même des lois, plusieurs conflits d'interprétation aboutissent devant les tribunaux ou les Public Employment Relations Boards (PERB) en vue de faire préciser ce qui appartient ou non au domaine négociable.

2.2.3 Structure de la négociation

En Europe, comme au Québec, la négociation dans le secteur public est fortement centralisée et se déroule habituellement au plus haut niveau entre les représentants de l'État et les dirigeants syndicaux. Aux États-Unis, au contraire, le processus de négociation est extrêmement décentralisé et la responsabilité de conclure des accords sur les conditions de travail est répartie entre de multiples intervenants, représentant différentes formes de gouvernements locaux. De façon à faciliter la comparaison avec la situation québécoise, voici une brève description du mode de négociation concernant les enseignants, les employés d'hôpitaux, les fonctionnaires et autres employés des services gouvernementaux.

2.2.3.1 Enseignants

Dans l'ensemble des États américains, la détermination des conditions de travail des enseignants (niveaux primaire et secondaire) se déroule à travers les commissions scolaires (School Boards) qui ont la responsabilité d'administrer et de financer les écoles qui relèvent de leur territoire ou « district ». Dans le cas de certaines grandes villes, il arrive que le « district » scolaire recouvre le territoire de la ville même. Dans ce cas, la Commission scolaire n'a pas de pouvoir de taxation propre. C'est à même le budget de la ville que les écoles seront alors financées. Mais dans les autres cas, la Commission scolaire a des pouvoirs de taxation qui lui permettent de financer la majeure partie du fonctionnement des écoles de son territoire. Le pourcentage de financement local dépasse la plupart du temps 50 % et peut atteindre 80 %. Le reste du financement provient généralement de subventions versées par l'État.

Selon l'importance de la commission scolaire, les commissaires confieront à un administrateur le soin de mener la négociation avec les enseignants, ou encore engageront une équipe de négociateurs professionnels pour faire le travail. Dans certaines commissions scolaires plus petites, il n'est pas rare que des commissaires conduisent eux-mêmes la négociation[9].

Les conditions de travail d'un enseignant ne valent qu'à l'intérieur du réseau scolaire du district. Un enseignant qui change de district perd ses droits. D'un district à l'autre, à l'intérieur d'un même État, les conditions de travail peuvent varier de façon significative. Il n'est pas rare, à l'intérieur des grands États, de trouver, d'une commission scolaire à l'autre, des écarts salariaux qui dépassent 10 % et dans certains cas avoisinent les 15 %.

2.2.3.2 Hôpitaux publics

Il en va de même pour les hôpitaux qui relèvent des comtés. Chaque comté (county) dont les autorités sont élues, négocie des en-

9. Les ouvrages américains de relations de travail utilisent les termes « négocier » et « négociation » à titre générique. Nous reprenons cette pratique ici. Le lecteur comprendra que dans certains États « les négociations » doivent s'entendre comme de simples consultations ou discussions préalables à la détermination par les autorités (de l'État, de la ville, du district ou du comté) des conditions de travail des employés impliqués.

tentes avec les syndicats qui représentent les différents corps professionnels de ces hôpitaux. Les conditions de travail des travailleurs hospitaliers ne valent qu'à l'intérieur du comté et d'un comté à l'autre, au sein d'un même État, les conditions de travail peuvent comporter des différences significatives. Nous avons déjà signalé que les hôpitaux privés aux États-Unis relevaient du NLRA qui régit la plus grande partie du secteur privé. Il arrive souvent cependant, notamment dans le cas des hôpitaux contrôlés par des groupes religieux, que les hôpitaux privés ne soient pas syndiqués.

Les responsabilités des autorités de comté débordent le secteur hospitalier pour toucher toutes sortes de services régionaux aussi bien de nature sociale qu'économique. Par exemple, plusieurs comtés ont la responsabilité de faire fonctionner des aéroports régionaux, des collèges d'enseignement professionnel ou technique, des infrastructures pénitentiaires, etc.

2.2.3.3 Fonctionnaires et employés des ministères des États

Les négociations avec les fonctionnaires et les autres employés des services gouvernementaux des États (personnel de bureau, cols bleus, etc.) obéissent généralement à l'un des deux modes d'organisation suivants:

a) la direction de chaque département ou agence (transport, commerce, industrie, forêt, énergie, etc.) négocie, par catégorie professionnelle, avec les syndicats des employés qui oeuvrent au sein de cet organisme;

b) plus souvent un service spécialisé et centralisé, rattaché au bureau du gouverneur de l'État à la commission du service civil ou au département du budget, négocie les conventions collectives des différentes catégories de salariés de l'État. Mais, même lorsque la structure de négociation patronale est centralisée, les unités d'accréditation sont multiples de sorte que les négociations n'embrassent pas en même temps l'ensemble des salariés.

2.2.4 Détermination des conditions de travail au niveau fédéral

Au niveau fédéral, la détermination des conditions de travail dans la fonction publique relève d'un modèle mixte où la réglementation et la négociaton jouent un rôle.

Toutes les conditions de travail à incidences monétaires (salaires, vacances, heures de travail, pensions et autres bénéfices marginaux) sont déterminées d'office par le président des États-Unis. Les conditions de travail qui ne comportent pas d'incidences monétaires directes (procédures de promotion, de grief, de transfert, de sécurité au travail) font l'objet de négociations et donnent lieu à la signature d'ententes au sein des quelque 3 700 unités d'accréditation que compte la fonction publique fédérale. La conclusion de ces ententes et leur administration sont laissées à la direction des différents départements et agences fédérales.

Jusqu'en 1970, les conditions salariales des employés fédéraux étaient déterminées annuellement par le Congrès. Depuis lors cette responsabilité, toujours annuelle, relève de l'autorité du président des États-Unis. La comparaison avec le secteur privé joue un rôle déterminant dans la décision présidentielle. Le processus suivi comprend trois phases:

1° le *Bureau of Labour Statistics* (BLS) recueille les données concernant la comparaison des salaires entre le secteur public et le secteur privé et les transmet au *Federal Labour Relations Authority* (FLRA). Le FLRA est un organisme conseil auprès du président des États-Unis sur différentes questions touchant les relations de travail dans le secteur public fédéral. Il est composé d'un président et de deux autres membres nommés pour cinq ans par le président après approbation du sénat.

2° Le *Federal Labour Relations Authority* fait une recommandation officielle au président des États-Unis à partir des données qui lui ont été transmises par le *Bureau of Labour Statistics*.

3° Si le président prend la décision d'entériner la recommandation du FLRA, cette décision a immédiatement force de loi. En revanche, si la décision présidentielle s'écarte de la recommandation du FLRA, les chambres du Congrès ont trente jours pour contester la décision du président. Comme dans toute question budgétaire le président peut opposer son veto à une décision du Congrès qui s'écarterait de sa propre volonté.

Selon les interlocuteurs interrogés, la procédure de comparaison avec le privé dans la détermination des conditions salariales du secteur public fédéral jouit d'une forte crédibilité tant du côté patronal que syndical. Les reproches qu'on lui adresse périodiquement sont:

1° d'être biaisée à la hausse;

2° d'entraîner des rémunérations trop fortes aux échelons inférieurs de l'échelle et trop faibles au sommet.

Ces critiques sont, aux yeux de plusieurs observateurs, justifiées.

Dans l'ensemble, les conditions de travail des employés du secteur public américain sont avantageusement comparables à celles su secteur privé, surtout si l'on prend en compte les plans de pension et autres bénéfices marginaux. Au strict plan des conditions salariales, diverses études établissent que le rapport entre les salaires payés dans le secteur public et ceux de l'ensemble des travailleurs américains favorise légèrement les employés fédéraux, défavorise légèrement les employés des États et n'avantage ni ne défavorise les employés locaux (municipalités et comtés).

2.3 Le règlement des conflits de travail

2.3.1 Droit de grève

Aussi bien au niveau fédéral que dans la très grande majorité des États (⁴⁄₅), le droit de grève est refusé aux employés du secteur public américain. Il s'agit là d'un particularisme puisque le droit de grève est généralement accepté dans les pays d'Europe occidentale et il est même parfois garanti par la Constitution comme en France[10].

Huit États seulement autorisent la grève dans le secteur public: l'Alaska, Hawaï, le Minnesota, le Montana, l'Oregon, la Pennsylvanie, le Vermont et le Wisconsin. Dans tous ces cas, la loi vient limiter l'exercice de ce droit de diverses façons et d'abord en spécifiant que l'arrêt de travail ne doit pas menacer la santé, la sécurité et le bien-être (welfare) de la population. L'appréciation de cette menace est laissée aux tribunaux[11].

Dans une quinzaine d'autres États, la grève est illégale mais la loi ne prévoit aucune sanction précise dans le cas où des salariés déclencheraient un arrêt de travail. Les tribunaux peuvent mettre fin à la grève par voie d'injonction. Ce n'est que par le biais de la procédure de « mépris de cours », en cas de refus d'obéir à une injonction mettant fin à la grève que les syndicats et les grévistes risquent des sanctions[12].

Dans tous les autres États, comme au palier fédéral, des pénalités généralement lourdes frappent les organisateurs comme les participants à une grève. Ces sanctions peuvent aller de la suspension des cotisations syndicales à l'amende, perte de salaires, congédiement, prison. Dans l'État de New York, par exemple, une grève entraîne pour chaque gréviste la perte de 2 jours de salaire par journée de grève et l'arrêt de la retenue à la source des cotisations syndicales. Une fois la grève constatée, la Commission de surveillance doit appliquer ces peines d'office et sans tenir compte des raisons ou du contexte dans lequel la grève s'est déroulée. En Iowa, la loi prévoit des amendes de 10 000 $ par jour pour le syndicat et de 500 $ par jour pour un employé qui participe à une grève, à quoi peuvent s'ajouter des peines de prison et la décertification du syndicat. Des sanctions fréquentes consistent, pour l'employé, dans la perte de son ancienneté, le retour à un statut probatoire et l'absence d'augmentation de salaire pour une période pouvant aller de 6 mois à 3 ans[13].

Au-delà de ces sanctions, il convient de rappeler une caractéristique du système de relations de travail américain dont les syndicats doivent tenir compte au moment d'envisager le déclenchement d'une grève qu'elle soit légale ou illégale: il n'existe pas aux États-Unis, ni dans le secteur privé ni dans le secteur public, de législations anti-briseurs de grève au sens où on l'entend chez nous. Au Québec, en effet, on considère comme un briseur de grève un individu qui accepte de remplir les tâches d'un gréviste. Aux États-Unis, un briseur de grève est

10. Le droit de grève est reconnu en Angleterre, en Belgique, en France, en Italie. Il est également reconnu en Allemagne, sauf dans la fonction publique. Dans chacun de ces pays cependant des catégories spécifiques de travailleurs se voient refuser le droit de grève: police, gardiens de prisons, pompiers, contrôleurs aériens (France), employés des télécommunications (Angleterre).

11. En Alaska, les possibilités de la médiation doivent avoir été épuisées et un vote majoritaire de l'ensemble des employés, y compris des employés non syndiqués, doit avoir été favorable à la grève avant qu'elle puisse être déclenchée.

    À Hawaï, la grève est illégale si les parties ont accepté l'arbitrage. Dans le cas contraire, les syndicats doivent attendre 60 jours après le dépôt d'un rapport de médiation avant de déclencher la grève, donner un avis de 10 jours et obtenir un vote majoritaire de tous les membres de l'unité d'accréditation, y compris les membres non syndiqués.

    Au Minnesota, la grève n'est légale que si l'employeur refuse de demander l'arbitrage ou refuse d'obtempérer à la décision de l'arbitre.

    Au Montana, la grève n'est légale pour les infirmières qu'après un avis de 30 jours et si une autre grève n'a pas cours dans un rayon de 150 milles. La grève est illégale pour les enseignants. Pour les autres employés du secteur public, la loi ne précise pas si la grève est légale ou non.

    Au Vermont, la grève n'est légale pour les enseignants que si elle ne met pas en danger « a sound education programm ».

    Au Wisconsin, la grève n'est légale que si les deux parties ont refusé l'arbitrage.

12. Les États dont la loi ne prévoit pas de sanctions en cas de grève illégale sont les suivants: la Californie, le Connecticut, le Delaware (sauf pour les enseignants sujets à des sanctions), l'Idaho, le Kansas, le Maine, le Massachusetts, le Michigan, le Missouri (sauf pour les enseignants sujets à des sanctions), le New Hampshire, le Rhode Island, Washington et le Wyoming.

13. Notamment en Floride et au Tennessee. Au Texas, les employés, en cas de grève, risquent la perte de tous leurs droits.

un individu recruté par l'employeur pour créer de l'intimidation et menacer physiquement les grévistes. Cette pratique est interdite. Cependant, n'importe quel employeur a droit de prendre les moyens adéquats pour tenter de faire fonctionner son entreprise pendant un arrêt de travail et de recruter pour ce faire les personnes de son choix. Ceci vaut aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, en cas de grève légale et à fortiori en cas de grève illégale. Il n'est pas rare semble-t-il qu'au sein d'un hôpital ou d'une école en grève, les administrations engagent du personnel temporaire pour assurer des services minimaux.

En cela, le régime américain se rapproche du régime européen qui non seulement ne s'oppose pas à ce que l'entreprise publique ou privée fonctionne en cas de grève mais considère que le droit de grève des uns ne doit pas brimer le droit au travail des autres.

En dépit du refus généralisé du droit de grève et des limitations apportées à ce droit dans les quelques états où il existe, les États-Unis connaissent entre 350 et 400 grèves annuellement dans le secteur public, tous niveaux de gouvernement inclus. La moitié environ de ces grèves seraient illégales[14]. Légaux ou illégaux, ces arrêts de travail dans le secteur public sont de courtes durées (entre 5 et 7 jours en moyenne) et très localisés. Quatre-vingt-douze pour cent (92 %) des grèves du secteur public surviennent en effet au niveau local (municipalités et comtés) et 7,5 % au niveau des employés des États. Elles impliquent par ailleurs à l'échelle américaine un nombre limité de travailleurs. Si l'on considère 1975, l'une des années record au chapitre des grèves au cours des dernières années, environ 2,5 % des employés du secteur public s'y trouvaient impliqués.

2.3.2 Procédures de médiation et d'arbitrage

Le refus généralisé du droit de grève dans le secteur public américain a généré la mise en place de différentes procédures visant à dénouer les impasses qui peuvent survenir au terme du processus de négociation. Ces approches ont toutes en commun l'intervention de tiers dans le conflit soit pour tenter de rapprocher les parties et faire aboutir la négociation (médiation, comité d'enquête factuelle), soit pour trancher l'objet du litige et prendre une décision à la place des parties (arbitrage)[15]. Ces approches ne sont pas exclusives et dans certains États, elles sont utilisées en séquence: médiation, comité d'enquête factuelle, arbitrage. Il arrive plus souvent, toutefois, qu'elles soient utilisées en tandem: médiation suivie, en cas d'échec, d'un comité d'enquête factuelle ou médiation suivie, en cas d'échec, de l'arbitrage.

Au cours des années 1970, une très forte tendance s'est dégagée en faveur de l'arbitrage de sorte qu'aujourd'hui la grande majorité des États (34) prévoient dans leurs lois le recours à l'arbitrage en cas d'impasse dans les négociations. Même les États qui admettent le droit de grève offrent à leurs employés le choix entre le recours à l'arbitrage ou le recours à la grève.

Les observateurs et les spécialistes qui prévoyaient, il y a dix ans, une extension de plus en plus large du droit de grève dans le secteur public et qui, souvent, tentaient de justifier une telle extension, ont dû modifier leur opinion. Il semble qu'après une expérience d'une dizaine d'années, le mouvement en faveur de l'arbitrage au détriment du droit de grève soit irréversible. Cinq raisons viendraient expliquer ce phénomène:

1° Les conditions de travail obtenues au terme des procédures d'arbitrage se sont avérées généralement comparables à celles obtenues par des grèves.

2° Dans plusieurs cas, des grèves très dures n'ont pas abouti à d'autres résultats qu'à celui d'amener les parties à s'en remettre à l'arbitrage.

3° Le sentiment anti-grève de la part de la population est très vif de sorte que les administrations se sentent appuyées par la population dans leur effort de résister à la grève pendant que les syndicats se discréditent souvent aux yeux de l'opinion publique en tentant d'utiliser ce moyen de pression, assimilé facilement par la population à un moyen de chantage.

4° En période de ralentissement économique, les administrations ont tendance à remettre en cause des acquis syndicaux. Il leur serait plus facile de le faire dans un contexte de grève que dans le cadre d'un arbitrage. Les arbitres en effet sont normalement des personnes agréables aux deux parties et ils

14. Le *Bureau of Labour Statistics* qui compile les données annuelles sur les arrêts de travail ne distingue pas entre grèves légales ou illégales. Les indications que nous avons obtenues de certains interlocuteurs américains établissent à la moitié environ du total des arrêts de travail, le nombre de grèves illégales.

15. Un comité d'enquête factuelle (fact finding committee) est composé de personnes indépendantes dont le rôle est d'entendre formellement les représentations des parties, de mettre en évidence les « faits » ou raisons qui asseoient leur position respective, le tout faisant l'objet d'un rapport écrit. Contrairement à un rapport d'arbitrage, les recommandations d'un *fact finding committee* ne lient pas les parties.

répugnent à rendre des sentences qui représentent un recul par rapport à une situation donnée. Les syndicats favorisent donc l'arbitrage dans plusieurs cas.

5° L'arbitrage enlève des épaules des dirigeants syndicaux vis-à-vis leurs membres, comme des administrations vis-à-vis les contribuables, un fardeau politique très lourd : le risque de se voir reprocher un échec aux mains de la partie adverse.

Pour toutes ces raisons, il semble que les États-Unis continueront à être pendant longtemps encore une terre de prédilection pour les médiateurs et les arbitres. Une tendance qui semble-t-il commence à se faire jour consiste à donner aux parties le droit entre plusieurs formes d'arbitrage : arbitrage à un ou trois arbitres, arbitrage sur l'ensemble de la convention ou sur des points particuliers, arbitrage sur les offres finales, tant sur l'ensemble de la convention que sur des points particuliers. L'intérêt de cette approche est de permettre aux parties de recourir à la forme d'intervention la mieux adaptée à leur situation et à la nature du conflit en cause.

3. Conclusion

3.1 Droits syndicaux du secteur public

En comparant le régime juridique des relations de travail dans le secteur public québécois avec celui des pays européens visités, nous avons été amenés à constater que quatre composantes importantes de notre système de droit du travail ne se retrouvaient pas en Europe : le droit pour les syndicats de négocier des conventions collectives avec les pouvoirs publics, le droit de monopole syndical, le précompte obligatoire des cotisations syndicales, les dispositions anti-briseurs de grève de notre Code du travail. Les seuls droits communs au régime québécois et à celui des pays européens en cause étaient le droit d'association syndicale et le droit de grève. La comparaison conduisait d'elle-même à la conclusion que le système québécois des relations de travail dans le secteur public apparaissait particulièrement généreux à l'endroit des syndicats.

Lorsqu'on compare le Québec et les États-Unis au chapitre des droits syndicaux du secteur public, ce qui frappe au premier abord ce n'est pas la générosité de notre régime par rapport au régime américain, mais la parenté des deux régimes. Cette parenté n'est pas qu'apparente et elle n'est pas fortuite. Non seulement les composantes principales de notre droit du travail (monopole de représentation syndicale, négociation de conventions collectives, précompte obligatoire des cotisations, droit de grève) se retrouvent aux États-Unis, mais elles en sont issues. Ces dispositions sont d'abord apparues dans le National Labour Relations Act (NLRA), en 1935. Elles ont été reprises dans notre Code du travail en 1944 et sont passées, peu à peu, dans notre législation du travail applicable au secteur public. Comme le NLRA a par ailleurs influencé à des degrés divers les différents États américains, des ressemblances sont inévitables entre notre régime des relations de travail dans le secteur public et celui des États-Unis.

Cependant si, prise une à une, chacune des grandes dispositions de notre droit du travail trouve un pendant quelque part chez nos voisins, on ne trouve nulle part dans ce pays un État qui ait accepté d'incorporer toutes ces dispostions à la fois en un régime applicable aux employés du secteur public. Une autre façon de dire la même chose : aucun État américain, ni l'État central, ne reprennent pour le secteur public toutes les dispositions du NLRA. Or, non seulement le régime québécois de relations de travail dans le secteur public va aussi loin que le NLRA, mais certaines dispositions vont plus loin encore, par exemple les dispositions anti-briseurs de grève. En ce sens, le droit du travail applicable au secteur public du Québec dépasse en générosité ce qu'on peut trouver dans le secteur public américain.

Si l'on compare le Québec avec les ⅘ des États américains et le gouvernement central, notre régime dans le secteur public est plus généreux parce qu'il consent un droit considéré fondamental dans plusieurs sociétés et refusé aux États-Unis : le droit de grève. Si l'on compare le Québec avec les États américains considérés les plus libéraux précisément parce qu'ils accordent le droit de grève, par exemple l'Alaska, Hawaï, la Pennsylvanie, le Montana, le Vermont, on constate :

1° que l'exercice du droit de grève y est plus limité qu'au Québec ;

2° que sur un ou plusieurs des autres aspects du régime des relations de travail, des limitations ou des restrictions sont imposées qui n'existent pas au Québec.

En somme, que l'on compare le Québec à l'Europe ou aux États-Unis, il faut constater que les droits consentis par notre société aux syndicats du secteur public sont plus larges et plus nombreux que partout ailleurs. L'écart est plus

ou moins grand suivant le terme de la comparaison choisi, mais il est réel et constant.

Cette constatation contredit la perception spontanée que bon nombre de Québécois ont de leur propre régime de relations de travail dans le secteur public comme reposant sur des droits minimaux valables universellement et acceptés partout au sein des sociétés occidentales.

3.2 Détermination des conditions de travail

La caractéristique principale du mécanisme de détermination des conditions de travail dans le secteur public aux États-Unis demeure l'extraordinaire décentralisation du processus de négociation. Elle correspond à une décentralisation poussée du fonctionnement des institutions politiques.

La nature même de l'activité syndicale s'en trouve affectée. Contrairement à l'Europe où, à des moments précis, le « pouvoir syndical » et le « pouvoir politique » se rencontrent au plus haut niveau et, au moins rhétoriquement, s'affrontent sur des grands thèmes sociaux, rien de tel aux États-Unis. Des centaines et des centaines d'employeurs publics (villes et municipalités de toutes tailles, commissions scolaires, administrations de comté, département des États, agences fédérales) discutent avec les représentants de milliers d'unités d'accréditation syndicales. Le seul ministère de la Défense aux États-Unis traite avec 2 000 unités d'accréditation. Il est évident que, dans un contexte semblable, la négociation ne peut pas être utilisée comme un levier politique en faveur de « choix de société » globaux. L'État américain, éclaté en parcelles possédant chacune des pouvoirs et des responsabilités précises, traite avec ses employés de conditions de travail au sens immédiat du terme. Toute la structure américaine de négociation est organisée en fonction d'un syndicalisme d'affaires. Les grandes politiques sociales et les enjeux d'intérêt général sont réservés au forum proprement politique. Il existe d'ailleurs une activité politique importante de la part des syndicats américains : appui aux candidats des partis politiques, lobby auprès des pouvoirs publics en faveur de législations sociales, prises de positions publiques sur l'action du gouvernement. Mais la structure de négociation des conditions de travail ne permet pas des confrontations idéologiques poussées. En cela le système américain diffère du modèle européen.

La comparaison permet d'ailleurs d'apprécier comment, en Europe et aux États-Unis, chaque système conduit à aménager différemment l'équilibre des forces entre les syndicats et le pouvoir politique.

En Europe, les négociations sont centralisées. Les syndicats ont la possibilité de se concerter et d'ajuster leurs revendications de façon à présenter un front commun face au gouvernement. Ils peuvent questionner publiquement, tous en même temps, et au plus haut niveau, la rationalité de la politique gouvernementale sur un ensemble de problèmes globaux. L'octroi de cette tribune politique importante se trouve contrebalancé cependant par un régime de protections syndicales plus restreint et des pouvoirs considérables accordés au gouvernement en cas de grève.

Aux États-Unis, les syndicats jouissent d'un régime de protections syndicales important qui fait d'eux des interlocuteurs stables et puissants dans la négociation de leurs conditions de travail. En revanche, la structure de la négociation, très fragmentée et décentralisée, ne permet pas de confrontation centrale et au plus haut niveau avec le pouvoir politique. Par ailleurs, les syndicats ne jouissent pas de façon très générale du droit de grève.

Le Québec présente cette particularité d'accorder à ses employés du secteur public des protections syndicales larges, le droit de grève et, à travers une structure de négociation très centralisée, un instrument politique important. Par ailleurs, le gouvernement ne dispose pas de moyens comparables à ceux des pays européens pour assurer la continuité des services en cas de grève.

3.3 Règlement des conflits de travail

3.3.1 Droit de grève

En dépit du fait que le recours à la grève est généralement interdit dans le secteur public américain, nous avons signalé qu'il existait néanmoins un certain nombre de grèves illégales aux États-Unis.

Ce phénomène met en évidence que de tous les droits syndicaux, le droit d'arrêter de travailler est le seul qui peut s'arroger facilement. En dehors d'une législation spécifique, les syndicats ne peuvent décider de s'octroyer le droit de monopole de représentation ou de précompte obligatoire des cotisations syndicales. Mais une action concertée en vue de cesser de remplir des tâches demeure possible quelles que soient les dispositions de la loi.

Ces grèves illégales peuvent entraîner des désagréments sérieux mais ne causent pas ordinairement de commotions sociales à cause du caractère très décentralisé du fonctionnement de l'appareil américain. Assez froidement, certaines administrations ne détestent pas, semble-t-il, faire face, de temps à autre, à une grève illégale qui, ouvrant la voie à des mesures de congédiement, permet de « faire le ménage » (to clean up the place).

Là où les grèves ont le plus d'impact c'est quand elles impliquent plusieurs unités d'accréditation syndicale en même temps dans les grands centres urbains. Des villes comme New York et San Francisco, par exemple, ont connu des grèves très dures au cours des années 70. Ces arrêts de travail ont contribué à accélérer le mouvement en faveur de l'arbitrage comme moyen de résoudre les conflits de travail.

3.3.2 Arbitrage des conditions de travail

Le recours de plus en plus systématique à l'arbitrage des conditions de travail de la part des syndicats et des multiples composantes de l'administration américaine ne doit pas être considéré comme une panacée qui résout tous les problèmes. Il présente des difficultés.

1° Il semble que le goût de l'arbitrage croît avec l'usage. Ce phénomène entraîne des répercussions « anesthésiantes » ou « refroidissantes » (chilling effect) sur le processus de négociation. En clair, des parties qui s'en sont remises à l'arbitrage ont tendance à y recourir à nouveau et plutôt que de faire des compromis dans le cours de la négociation, elles attendent l'intervention de l'arbitre. Le processus de négociation tend alors à devenir une pure formalité.

2° Un problème encore abstrait, mais qui devient de plus en plus réel à mesure que le mouvement en faveur de l'arbitrage s'accentue, est celui du transfert progressif de responsabilités sociales et budgétaires de plus en plus grandes dans les mains de personnes non élues et non responsables de leurs décisions devant la population. À la limite, une généralisation trop systématique de l'arbitrage mettrait en cause la raison d'être des institutions démocratiques et le rôle des gouvernements élus. À l'heure présente, le sentiment défavorable aux grèves dans le secteur public est si grand dans l'opinion publique qu'on considère généralement préférable le recours à l'arbitrage. Mais des inquiétudes commencent à se faire jour.

Des expériences sont tentées en vue de contrer ces effets pervers de l'arbitrage. Un moyen, qui semble-t-il tend à se répandre, consiste à ne plus séparer nettement la médiation et l'arbitrage. On confie à des arbitres un rôle de médiation ou à des médiateurs un rôle d'arbitre ; l'objectif consiste à tenter de faire progresser la négociation le plus loin possible entre les parties avant de trancher à leur place. Le pouvoir de décision de l'arbitre médiateur vaut davantage dans ce contexte comme moyen de pression pour forcer les parties à faire des compromis et à s'entendre, que comme mode de règlement des conflits.

Chapitre IV
Le régime de relations de travail dans le secteur public au Canada

1. Remarques préliminaires

1.1 Responsabilités constitutionnelles

Au Canada, les relations de travail dans le secteur privé relèvent prioritairement de la compétence constitutionnelle des provinces. Ce principe général admet une série d'exceptions: les relations de travail des entreprises de transport interprovincial, des banques à chartes, des compagnies de téléphonie interprovinciale et de radiotélédiffusion relèvent de la responsabilité du pouvoir central.

Dans le secteur public, le pouvoir central est responsable de définir le régime de relations de travail applicable aux employés fédéraux. Les provinces régissent les relations de travail dans leur propre secteur public, notamment celles des employés des ministères de la fonction publique provinciale, des enseignants et du personnel des hôpitaux. Comme l'éducation et les services de santé sont de compétence provinciale, la part du budget des provinces affectée aux conditions de travail des employés du secteur public est considérable.

1.2 Différence entre le secteur public et le secteur privé

Au fédéral, comme dans les provinces, des lois particulières définissent le régime des relations de travail des employés de l'État. Ces lois peuvent varier d'une catégorie de travailleurs à l'autre. Presque partout, une loi particulière s'applique aux enseignants. Dans certaines provinces (Ontario, Terre-Neuve), une loi spéciale couvre les employés d'hôpitaux ou encore une section particulière du Code du travail (Alberta) régit le personnel hospitalier. De façon générale, les droits des employés du secteur public ne sont pas identiques à ceux des travailleurs du secteur privé. En dépit de ce fait, le Canada demeure avec la Suède, l'un des pays où l'écart entre les droits des employés du secteur public et du secteur privé est le plus restreint du monde industrialisé.

2. Les droits syndicaux, la détermination des conditions de travail et le règlement des conflits de travail

2.1 Les droits syndicaux

2.1.1 Droit d'association

Le droit pour les employés de l'État de se regrouper en syndicat, aussi bien au niveau des provinces qu'au niveau fédéral, est large et comporte peu de limitations. Les membres des Forces armées canadiennes, contrairement à d'autres pays européens, par exemple l'Allemagne ou la Suède, n'ont pas droit à la syndicalisation, ni les membres de la Gendarmerie royale du Canada. Les forces policières provinciales ou locales et les pompiers peuvent former des associations syndicales mais ces associations n'ont généralement pas le droit de s'affilier aux grandes centrales syndicales du secteur public ou du secteur privé.

2.1.2 Monopole de représentation syndicale

Le Canada, comme les États-Unis et contrairement aux pays européens, ne vit pas sous un régime de pluralisme syndical mais de monopole de représentation syndicale pour un groupe donné de salariés au sein de l'entreprise. Un syndicat qui, à l'intérieur d'une unité d'accréditation, représente la majorité simple des employés syndicables, se voit reconnaître le droit exclusif de représenter l'ensemble des travailleurs de cette unité, qu'ils soient syndiqués ou non. Cependant, d'une province à l'autre, les mécanismes de reconnaissance et la taille des unités d'accréditation dans le secteur public peuvent varier. Ce phénomène sera traité lorsqu'il sera question de la détermination des conditions de travail.

2.1.3 Perception des cotisations syndicales

Les cotisations syndicales sont perçues à la source par l'employeur et les employés syndiqués ou non syndiqués doivent payer une coti-

sation syndicale pour aider à défrayer les coûts de fonctionnement du syndicat (formule Rand)[1]. Dans presque toutes les provinces, la formule Rand est imposée par la loi aux employés du secteur public.

En Colombie-Britannique, la loi va plus loin encore. Elle impose pour les employés de la fonction publique l'atelier syndical parfait (union shop): non seulement tous les employés doivent payer une cotisation syndicale, mais ils doivent obligatoirement faire partie du syndicat accrédité. Toujours en Colombie-Britannique, de même qu'en Ontario, la loi prévoit pour les enseignants, l'atelier fermé (closed shop): tous les enseignants dovient être membres du syndicat avant même d'obtenir un emploi. À Terre-Neuve, la loi n'impose pas de formules de sécurité syndicale; celles-ci doivent être négociées entre les employeurs du secteur public et les syndicats. Au niveau fédéral, la formule Rand est accordée aux employés de l'E tat mais elle est négociable.

2.1.4 Droit de grève

Le droit de grève sera étudié dans le paragraphe consacré aux règlements des conflits de travail. Signalons, pour l'instant, que le droit de grève est reconnu à une catégorie ou l'autre des employés du secteur public dans la majorité des provinces canadiennes.

2.1.5 Droit de grief et d'arbitrage

Dans toutes les provinces canadiennes, comme au niveau fédéral, les employés insatisfaits de l'application des clauses d'une convention collective qui régit leurs conditions de travail peuvent loger un grief qui sera entendu par un tiers indépendant. Cet arbitre rendra une décision suivant des procédures quasi-judiciaires. La structure de l'arbitrage peut varier d'une province à l'autre. Dans la plupart des cas, comme au Québec, les deux parties s'entendent sur le choix d'un arbitre. À défaut d'entente, le ministre du Travail nomme d'office un arbitre choisi à partir d'une liste de personnes agréées. En Ontario, pour la fonction publique, il existe un tribunal d'arbitrage permanent devant lequel les parties comparaissent.

Alors que dans le secteur privé les honoraires et les frais de l'arbitre sont partagés également entre les parties, dans le secteur public fédéral et dans celui de plusieurs provinces, dont le Québec, les coûts sont défrayés en totalité par le gouvernement.

2.2 La détermination des conditions de travail

Dans toutes les provinces canadiennes, comme au niveau fédéral, la détermination des conditions de travail passe par la négociation de conventions collectives entre les employeurs publics et les syndicats.

2.2.1 Domaine négociable

Le domaine négociable qui concerne la fonction publique est large dans la majorité des provinces comme au niveau central. La liste des sujets non négociables est limitée et porte presque partout sur les mêmes points: le régime de pensions, l'ampleur des effectifs, le système de classification, la répartition du temps de travail. Au niveau fédéral, s'ajoutent notamment à cette liste de sujets non négociables, la sécurité d'emploi et les standards de discipline.

L'Alberta, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, pour leur part, limitent de façon considérable le domaine négociable. Deux techniques juridiques différentes sont utilisées. En Alberta, la loi prévoit une longue liste de sujets réservés à la discrétion de l'Administration. Cette liste inclut, outre les sujets déjà mentionnés, l'organisation du travail, la répartition des tâches, la détermination des effectifs, l'évaluation des tâches, la sélection du personnel, les procédures de nomination et de promotion, les qualifications professionnelles, les procédures de transfert. L'Ontario procède comme l'Alberta mais la liste est plus longue encore; s'y ajoutent les procédures de congédiement et de suspension, la nature et la localisation des équipements et les procédures disciplinaires.

La Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard limitent le champ négociable en émunérant dans la loi une liste de points négociables (taux de rémunération, heures de travail, vacances, procédures de grief, heures supplémentaires, assurances collectives, etc.) et en réservant à la discrétion de l'Administration tout ce qui n'apparaît pas explicitement dans la loi.

Le champ négociable pour les enseignants et le personnel des hôpitaux est généralement le même que celui des salariés du secteur privé à travers le Canada.

---

1. La formule Rand, du nom du juge de la Cour suprême qui l'imposa en 1945, alors qu'il agissait comme arbitre entre la Compagnie Ford-Canada et ses employés, s'apparente à ce que les américains désignent par cette clause particulière de sécurité syndicale appelée l'« agency shop ».

2.2.2 Structure de la négociation

La structure organisationnelle de la négociation varie non seulement d'une province à l'autre, mais à l'intérieur d'une même province d'une catégorie à l'autre de personnel, sauf au Québec où le gouvernement discute, en même temps et centralement, avec l'ensemble des employés du secteur public. Dans tout le reste du Canada, les négociations avec les fonctionnaires et les autres employés des services gouvernementaux, avec les enseignants et avec les employés d'hôpitaux sont conduites séparément. La description qui va suivre ne concerne donc pas le Québec.

1° Fonctionnaires et autres employés des services gouvernementaux

Au niveau fédéral, les fonctionnaires et les autres employés des services gouvernementaux se trouvent regroupés en quelque 80 unités d'accréditation séparées dont l'ampleur varie entre 300 et 50 000 membres. Les négociations se font unité par unité avec une équipe de négociateurs professionnels du Conseil du trésor; cet organisme a la responsabilité de coordonner les activités des ministères liées à la négociation. À chaque année, une vingtaine de conventions collectives sont en discussion. Ces négociations sont donc très centralisées du point de vue patronal mais très fragmentées du point de vue syndical.

À l'instar du pouvoir fédéral, le Nouveau-Brunswick pratique cette approche centralisée-fragmentée dans la négociation avec les employés de l'appareil gouvernemental.

Dans toutes les autres provinces, les unités de négociation sont très larges et peu nombreuses. Dans certaines provinces, comme en Ontario et en Alberta, il existe une seule unité d'accréditation couvrant l'ensemble des employés de la fonction publique. Pour les fins de la négociation, cette unité d'accréditation unique est divisée en cinq ou six groupes différents qui conduisent avec les négociateurs gouvernementaux des discussions distinctes. Dans d'autres provinces, il existe deux ou trois unités d'accréditation comme en Colombie-Britannique. Dans cette dernière province, il existe trois unités: une pour les professionnels licenciés, une pour le personnel infirmier professionel et une dernière couvrant tous les employés non couverts par les deux autres.

Les négociations avec les membres de la fonction publique et les employés des ministères sont, dans toutes les provinces, centralisées du côté patronal. Elles sont sous la responsabilité d'un organisme spécifique qui relève du Conseil du trésor (Ontario, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, État fédéral) ou de la Commission de la fonction publique (Alberta, Nouvelle-Écosse, Saskatchewan) ou encore, comme au Manitoba, d'un comité du Conseil des ministres qui est responsable de la négociation, alors que le Conseil du trésor coordonne les activités techniques en ce domaine.

2° Enseignants

Le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard négocient centralement avec les enseignants des différentes commissions scolaires. Contrairement au Québec, cependant, ces négociations centralisées ne se déroulent pas en même temps que celles qui concernent les employés de la fonction publique. Dans les autres provinces, la détermination des conditions de travail des enseignants se fait au niveau des commissions scolaires locales. Dans certaines provinces, comme en Colombie-Britannique, les commissions scolaires d'un même territoire géographique peuvent se regrouper pour mener des négociations communes avec les syndicats. Cependant, au terme de la négociation régionale, il n'existe pas un seul contrat de travail commun à toutes les parties mais autant de conventions collectives que de commissions scolaires. En Ontario, les commissions scolaires négocient individuellement, sauf celles de la région métropolitaine de Toronto qui négocient conjointement. En Colombie-Britannique comme en Ontario, les commissions scolaires sont associées au sein d'un organisme commun chargé de centraliser et de fournir à la partie patronale les données statistiques et autres informations utiles à la négociation. Les conditions de travail et les droits que confère une convention collective ne valent qu'à l'intérieur du territoire (district) d'une commission scolaire. D'une commission scolaire à l'autre, à l'intérieur d'une même province, les conditions de travail peuvent varier sensiblement. Comme aux États-Unis, les commissions scolaires assurent une partie importante du financement des écoles à même leur propre pouvoir de taxation sur la propriété foncière.

Les conventions collectives des enseignants ont souvent une durée de deux ans, à travers le Canada, mais en Colombie-Britannique la négociation des salaires est annuelle même si les clauses normatives peuvent valoir pour plus d'une année.

3° Personnel hospitalier

La reconnaissance des unités d'accréditation du personnel hospitalier se fait, hôpital par hôpital, sauf en Colombie-Britannique dans le cas du personnel infirmier. Celui-ci est réuni au sein d'une même unité d'accréditation provinciale. Dans plusieurs provinces, le personnel des hôpitaux est régi en bonne partie par les dispositions ordinaires du Code du travail, sauf les dispositions se rapportant au droit de grève.

Au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve et dans L'Île-du-Prince-Édouard, la négociation avec le personnel hospitalier est centralisée. Elle l'est également en Colombie-Britannique dans le cas du personnel infirmier professionnel. Pour les autres catégories de personnel hospitalier, la Colombie-Britannique suit l'approche des autres provinces. Cette approche consiste pour les directions des hôpitaux soit à négocier individuellement, soit à se réunir sur une base régionale et à négocier avec un regroupement de syndicats un accord-cadre (master agreement) qui recevra des aménagements ou sera complété par des négociations locales. Il s'agit seulement d'une technique de négociations volontaires. Juridiquement, chaque hôpital est responsable des conventions collectives qu'il signe avec ses employés.

En principe, les gouvernement ne sont pas impliqués dans ces négociations. En pratique, il existe des canaux de communication plus ou moins formels et étroits entre les gouvernements et les administrateurs d'hôpitaux. Les gouvernements sont en effet appelés à défrayer la totalité du coût du fonctionnement des hôpitaux et sont donc directement intéressés aux résultats de ces négociations.

2.3 Le règlement des conflits de travail

2.3.1 Droit de grève

Policiers et pompiers

Le droit de grève est refusé dans toutes les provinces canadiennes aux policiers et aux pompiers qui voient leurs conditions de travail déterminées obligatoirement par l'arbitrage en cas d'impasse dans la négociation.

Fonction publique et employés gouvernementaux

En Ontario, en Alberta, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse et dans l'Île-du-Prince-Édouard, les membres de la fonction publique et les employés des services gouvernementaux ne jouissent pas du droit de grève.

Employés des hôpitaux

En Ontario, en Alberta, à Terre-Neuve et dans l'Île-du-Prince-Édouard, le personnel des hôpitaux n'a pas le droit de grève. Une impasse dans la négociation doit être réglée par l'arbitrage.

Enseignants

En Colombie-Britannique, au Manitoba et dans l'Île-du-Prince-Édouard, les enseignants ne jouissent pas du droit de grève. En Saskatchewan, le ministre de l'Éducation peut imposer d'office aux enseignants un arbitrage de leurs conditions de travail en cas d'impasse dans la négociation et les priver ainsi du droit de grève.

Les seules provinces à reconnaître le droit de grève, à la fois aux employés du gouvernement, aux enseignants et au personnel hospitalier, sont le Québec, la Saskatchewan (en dépit de la restriction dont il vient d'être fait mention pour les enseignants) et le Nouveau-Brunswick. Le gouvernement fédéral, pour sa part, accorde le droit de grève à ses employés.

Cependant, dans le cas du gouvernement fédéral et dans le cas du Nouveau-Brunswick, la procédure de détermination des conditions de travail a des répercussions sur l'exercice du droit de grève.

Au niveau fédéral, avant d'amorcer une nouvelle négociation, le syndicat doit choisir d'emblée, entre deux procédures, celle qui pourra être utilisée en cas d'impasse dans la négociation à venir : soit le recours à l'arbitrage, soit le recours à la conciliation qui en cas d'échec ouvrira la porte à l'exercice du droit de grève. Une fois cette décision prise, elle ne peut être changée : si l'impasse survient, le syndicat doit s'en tenir à sa décision initiale. Lorsque le syndicat choisit le recours à la procédure conciliation-grève, il doit conclure une entente avec la partie patronale sur une « liste d'employés désignés » pour assurer la continuité du service en cas d'arrêt de travail. À défaut d'entente, la Commission des relations de travail désigne les employés essentiels qui ne pourront exercer le droit de grève.

Au Nouveau-Brunswick, la procédure prévue n'implique pas un choix entre la grève et l'arbitrage au départ du processus de négociation mais au cours du processus. Cependant, comme au fédéral, l'exercice du droit de grève n'est pas permis avant que la « liste des personnes désignées » pour assurer la continuité du service en cas d'arrêt de travail n'ait été établie.

Le cas du Québec mis à part, les grèves légales ou illégales dans le secteur public canadien sont relativement peu fréquentes. Au début des années 80, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Saskatchewan détenaient une fiche de paix industrielle presque intacte dans le secteur public.

En 1975, les enseignants de la région métropolitaine de Toronto ont déclenché une grève de 7 semaines jusqu'à ce que la législature ontarienne les force à retourner au travail. L'Ontario a connu, par ailleurs, une importante grève illégale dans le secteur hospitalier en 1981. La réaction du gouvernement a été vive et la grève s'est terminée par une législation de retour au travail.

Au niveau fédéral, depuis que le droit de grève a été accordé en 1967, il y a eu 11 grèves impliquant des employés du secteur public. La moitié de ces arrêts de travail a été le fait des travailleurs des postes et des contrôleurs aériens.

En Colombie-Britannique, une série de grèves dans le secteur public a contribué à accréditer l'image d'une province très active au plan syndical. En réalité, ce sont les grèves dans le secteur privé de cette province qui ont été nombreuses au cours des dernières années. La Colombie-Britannique a connu dans le secteur public un arrêt de travail des pompiers en 1974, des hôpitaux en 1976, des traversiers en 1977 et des écoles en 1978. Les grandes grèves de l'automne 1983, impliquant pour quelques jours l'ensemble des travailleurs du secteur public, constituèrent un événement politique significatif mais qui déborde largement le cadre des relations de travail.

2.3.2 Arbitrage

Une procédure d'arbitrage est prévue, à travers le Canada, dans tous les cas où une catégorie ou l'autre de salariés du secteur public se voit privée du droit de grève. S'il survient une impasse dans la négociation, un arbitre choisi par les deux parties, ou, à défaut, nommé par le ministre du Travail, sera chargé d'entendre les représentations patronales et syndicales et de rédiger les clauses du contrat de travail sur lesquelles les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord.

Dans toutes les provinces, la législation prévoit que même les employés du secteur public qui ont droit de grève, peuvent, en accord avec la partie patronale, choisir de s'en remettre à un arbitre pour dénouer une impasse dans la négociation. En pratique, un nombre considérable de négociations aboutissent devant un arbitre, les parties préférant souvent cette procédure à celle du déclenchement d'une grève. À ce chapitre, le Québec représente une exception notable. Dans le cadre de négociations aussi centralisées que celles qui existent au Québec, le gouvernement est réticent à laisser une tierce partie prendre des décisions qui engageraient la part la plus importante de son budget. Les syndicats de leur côté préfèrent utiliser les moyens de pressions dont ils disposent plutôt que de soumettre leurs revendications à l'appréciation d'un tiers. Cette attitude réticente à l'égard de l'arbitrage est analogue à celle que l'on retrouve dans les pays européens en général au sein desquels la négociation est très centralisée.

Il est certain qu'à travers les provinces canadiennes, depuis une vingtaine d'années, une expertise s'est développée en matière d'arbitrage dans le secteur public et que, dans chaque province, sauf au Québec, une sorte de corps d'arbitres stables a trouvé, informellement, à se constituer. La plupart des interlocuteurs rencontrés ont souligné l'importance de cette expertise et de cette stabilité. L'arbitrage dans le secteur public nécessite une connaissance précise des enjeux, des rouages et du fonctionnement des institutions en cause. Les meilleurs arbitres sont ceux qui détiennent une forme de spécialisation, acquise par l'expérience, dans un domaine d'activités précis (hôpitaux, enseignement, fonction publique).

Les points de vue sont partagés à travers le Canada relativement à l'effet « paralysant » (chilling effect) de l'arbitrage sur le processus de négociation. Au niveau fédéral, les négociateurs gouvernementaux constatent que lorsque les syndicats choisissent, avant d'entreprendre la négociation, le recours à la grève comme moyen de dénouer une impasse éventuelle, la négociation est plus productive, des compromis sont faits de part et d'autre et l'impasse et le recours à la grève surviennent rarement. Lorsque les syndicats choisissent initialement le recours à l'arbitrage, le processus de négociation tend à devenir plus formel et les parties gardent leurs « cartes » en réserve jusqu'à l'intervention de l'arbitre. Malgré tout, le recours à l'arbitrage au fédéral est choisi dans la majorité des cas par les syndicats (2 fois sur 3). Cette proportion a commencé à se modifier, semble-t-il, au cours des dernières années.

Au contraire, en Ontario, alors que ni les employés du gouvernement ni le personnel hospitalier ne jouissent du droit de grève, les négo-

ciations aboutissent, dans 60 % des cas, à une entente. La possibilité de s'en remettre éventuellement à un arbitre ne décourage pas, semble-t-il, de façon systémathique les parties de se livrer à une négociation véritable.

L'institution arbitrale et la décentralisation de la négociation qui la rend possible, éloignent généralement, au Canada comme aux États-Unis, les hommes politiques du processus de détermination des conditions de travail des employés du secteur public. Sauf à titre exceptionnel et en cas de crise, les gouvernants n'interviennent pas directement dans la négociation; si des arbitrages s'avèrent nécessaires ils sont confiés à des arbitres professionnels.

3. Comparaison Canada – États-Unis

Lorsqu'on compare globalement le Canada et les États-Unis au chapitre des relations de travail dans le secteur public, le Canada apparaît plus avancé sur trois points importants:

1° Le syndicalisme dans le secteur public est accepté dans toutes les provinces canadiennes. Des législations existent partout qui obligent les employeurs à discuter avec les associations des travailleurs de leurs conditions de travail et qui prévoient des procédures pour s'assurer de la représentativité de telles associations. Plusieurs États américains refusent encore d'admettre une activité syndicale organisée et officielle au sein de leur secteur public.

2° Au Canada, la négociation des conditions de travail aboutit à de véritables conventions collectives qui lient juridiquement les parties. Aux États-Unis, dans plusieurs États qui admettent une activité syndicale organisée, les accords sur les conditions de travail n'entraînent pas d'effets juridiques avant d'avoir été soumis à une procédure de ratification par les pouvoirs publics.

3° La grande majorité des provinces canadiennes admettent le droit de grève dans le secteur public au moins pour une catégorie ou l'autre de travailleurs et dans plusieurs cas (Saskatchewan, Québec, Nouveau-Brunswick, État fédéral) pour tous les travailleurs sauf la police et les pompiers. Aux États-Unis, le droit de grève est refusé, de façon très générale, à tous les employés du secteur public et d'abord à ceux de l'État fédéral.

Bien que plusieurs des dispositions juridiques fondamentales du régime de relations de travail canadien soient empruntées au modèle américain (unité d'accréditation, monopole de représentation, formule Rand, convention collective, arbitrage des différends et des griefs), les trois grandes caractéristiques qui viennent d'être évoquées démarquent le Canada par rapport aux États-Unis. Elles expliquent la réputation de libéralisme dont jouit le Canada en ce qui touche les droits syndicaux dans le secteur public. Avec quelques pays scandinaves, le Canada est en effet considéré, à ce chapitre, comme étant à l'avant-garde des sociétés du monde industrialisé.

À l'exception du Québec, les régimes de relations de travail dans le secteur public au Canada et aux États-Unis se ressemblent en ce qui a trait à la décentralisation du mécanisme de détermination des conditions de travail. Dans les deux pays la négociation avec les employés du secteur public, notamment les fonctionnaires, les enseignants et le personnel hospitalier, n'est jamais conduite en même temps et le plus souvent relève d'employeurs distincts. Dans les cas où la négociation est conduite centralement du côté patronal, les forces syndicales sont souvent fractionnées en plusieurs unités d'accréditation distinctes de sorte qu'au Canada comme aux États-Unis, il est impossible à l'ensemble des forces syndicales d'affronter en même temps le pouvoir politique soit pour le forcer à se rendre aux revendications des syndicats, soit pour remettre en cause des politiques sociales globales.

Conclusion

Originalité du système québécois de relations de travail dans le secteur public

Lorsque l'on compare le Québec avec l'ensemble des provinces canadiennes, on perçoit d'emblée ce qui constitue l'originalité profonde de notre régime de relations de travail dans le secteur public. Cette originalité ne tient pas à la nature des droits syndicaux consentis aux employés de l'État québécois. Ces droits sont généralement les mêmes que ceux des autres provinces canadiennes. S'il est une générosité proprement québécoise en ce domaine, elle tient à peu de points et notamment à l'extension plus large de notre droit de grève. Ces caractéristiques resteraient cependant sans grande portée si elles ne se conjuguaient avec un mécanisme de détermination des conditions de travail extrêmement centralisé, sans équivalent en Amérique du Nord et qui obéit au modèle européen. Le Québec est la seule société à avoir combiné à un régime de droits syndicaux nord-américain et l'un des plus avancés du monde industrialisé, un mécanisme de négociation que l'on ne retrouve que dans les États souverains et unitaires de l'Europe occidentale. Ce système hybride a comme particularité d'imposer au gouvernement québécois les contraintes conjuguées des régimes européens et américains et d'accorder aux syndicats les avantages conjugués des régimes européens et américains.

Les pays d'Europe occidentale, comme le Québec, accordent à leurs syndicats le pouvoir de se concerter en un front commun et de faire face, au plus haut niveau, aux représentants du pouvoir politique. Ils leur accordent également le droit de grève qui dans certains cas est permanent. Ces avantages sont cependant contrebalancés par le fait que les syndicats européens évoluent dans un contexte de pluralisme syndical qui les met en compétition les uns avec les autres et par le fait que les syndicats européens ne jouissent pas des mêmes protections syndicales qu'en Amérique du Nord. D'autre part, les États européens n'entrent pas avec leur syndicat dans une relation quasi-contractuelle qui les obligerait à se comporter en partenaires égaux à une table de négociation. La négociation des conditions de travail aboutit généralement en Europe à des actes réglementaires et non à des conventions collectives.

Les quelques États européens qui, comme la Suède, acceptent de signer des conventions collectives, soumettent ces contrats à une procédure de ratification par les pouvoirs publics et aménagent le domaine négociable de façon à laisser au pouvoir politique un domaine clairement réservé et en regard duquel les syndicats n'on pas le droit d'exercer des moyens de pression. Par ailleurs, en Suède, des raisons qui tiennent à l'histoire et à la structure économique et sociale du pays, notamment l'existence d'un patronat autochtone centralisé et suffisamment puissant pour assurer la majeure partie des besoins en investissements, de même que l'existence d'un haut taux de syndicalisation dans le secteur privé comme dans le secteur public, conduisent les parties à tenter de régler leurs problèmes en concertation et dans le cadre d'une stratégie économique globale.

Le régime nord-américain, quant à lui, accorde aux syndicats du secteur public des protections juridiques inconnues en Europe (notamment le monopole de représentation, le paiement obligatoire des cotisations syndicales pour tous les employés d'une unité d'accréditation qu'ils soient syndiqués ou non) et prévoit l'établissement de conventions collectives entre les pouvoirs publics et les syndicats. Cependant, aux États-Unis comme au Canada qui sont des États fédéraux, la négociation est décentralisée, la puissance publique est répartie entre plusieurs intervenants et les forces syndicales ne peuvent affronter sur une base régulière et institutionnalisée le pouvoir politique au plus haut niveau, en même temps et à une table centrale de négociation.

À l'intérieur de l'approche européenne comme de l'approche nord-américaine, l'équilibre des forces en présence n'est pas partout identique. Dans le cas du Canada et de la Suède, par exemple, les syndicats se voient reconnaître davantage de pouvoirs en matière de négociation face aux gouvernements employeurs que les syndicats du secteur public de la France ou des États-Unis. Mais il n'en demeure pas moins que tous les régimes de relations de travail dans le secteur public comportent pour les deux parties des limitations qui visent l'atteinte d'un équilibre susceptible de permettre le règlement des conflits à l'intérieur même du régime.

Le régime des relations de travail dans le secteur public québécois ne comporte pas de tels mécanismes de régulation et de contrepoids. Il conjugue simplement le maximum de droits syndicaux à un mécanisme de négociation permettant aux pressions syndicales d'avoir le maximum d'impact. Dans un tel contexte, le gouvernement a le choix de faire les concessions qu'impose la situation ou de suspendre le fonctionnement du régime même. Le point d'équilibre des forces en présence se situe à l'extérieur du système de relations de travail. Ce n'est pas un hasard en effet si au Québec, depuis une vingtaine d'années et sous quatre gouvernements différents, les conflits de travail ont dégénéré en conflits sociaux et ont abouti ultimement devant l'Assemblée nationale pour trouver leur dénouement à l'extérieur des règles du jeu convenues au départ. Notre système de relations de travail dans le secteur public n'a pas trouvé encore son point d'équilibre.

Il ne faut d'ailleurs pas compter sur la comparaison des régimes de relations de travail dans le secteur public de différents pays pour trouver une solution toute faite à ce problème. La comparaison fournit un éclairage et des points de référence mais les réajustements à entreprendre pour rendre notre système plus fonctionnel n'ont rien d'évident ou de mécanique. Ils relèvent d'analyses et de choix politiques et sociaux qui doivent être élaborés et assumés par notre société et qui ne peuvent d'emblée être importés d'ailleurs.

Annexe I

Schéma d'entrevue

1. Statut du syndicat dans la fonction publique et le secteur public

1.1 Les libertés individuelles

1.1.1 Les salariés de l'État ont-ils le droit de s'organiser en syndicat?

1.1.2 Sont-ils libres d'appartenir ou non au syndicat?

1.1.3 Ont-ils la liberté d'appartenir au syndicat de leur choix?

1.2 Les libertés collectives

1.2.1 Les syndicats regroupant les employés de l'État ont-ils les mêmes prérogatives que les autres syndicats du secteur privé?

1.2.2 Peuvent-ils s'affilier aux mêmes grandes centrales syndicales?

1.2.3 Existe-t-il des mécanismes visant à apprécier la représentativité de ces syndicats et les syndicats représentatifs jouissent-ils de prérogatives particulières?

1.2.4 S'agit-il d'un contexte de pluralisme syndical ou y a-t-il possibilité de monopole et dans cette dernière hypothèse, s'agit-il d'un monopole de pur fait ou reconnu légalement par une procédure d'accréditation quelconque?

1.2.5 Les clauses de sécurité syndicale, c'est-à-dire celles en vertu desquelles l'employeur s'engage à ne conserver à son emploi que les salariés qui adhèrent au syndicat, sont-elles légales ou illicites?

1.2.6 L'employeur peut-il être contraint de façon légale ou conventionnelle de prélever à la source les cotisations syndicales?

1.2.7 Dans la négative, quels sont les mécanismes qui permettent au syndicat de prélever les cotisations?

1.2.8 Est-il légal que l'employeur contribue d'une façon directe ou indirecte au financement des frais résultant des procédures en réclamation exercées par les salariés ou les syndicats, que ce soit sous forme de subside ou de prise en charge, en totalité ou en partie?

2. Les modes de détermination des conditions de travail

2.1 La détermination des conditions de travail

2.1.1 Quelle place occupe la consultation ou la négociation dans la responsabilité politique de l'État de déterminer les conditions de travail de ses salariés?

2.1.2 Quel est l'encadrement juridique de ces consultations ou de ces négociations?

2.1.3 Quelle est l'étendue du domaine négociable, c'est-à-dire des questions qui peuvent faire l'objet de consultations ou de négociations?

2.1.4 Existe-t-il un mécanisme paritaire ayant pour rôle de produire des données de base, acceptables aux deux parties, et sur lesquelles se fonde la détermination des conditions de travail des employés du secteur public?

2.1.5 Quelle est l'importance de ce mécanisme dans la détermination des conditions de travail?

2.1.6 Quelle place occupe dans cet ensemble la détermination de la masse salariale? Les consultations ou négociations ont-elles surtout pour objet la répartition d'une masse salariale préétablie ou bien peuvent-elles servir à déterminer le niveau même de cette masse?

2.1.7 À quels niveaux se déroulent ces consultations ou ces négociations: national, régional, local, entreprises publiques ou plusieurs à la fois?

2.1.8 Quelles sont les personnes habilitées à représenter l'État lors de telles consultations ou négociations? S'agit-il de hauts fonctionnaires spécialement mandatés, de person-

nels politiques (cabinets ministériels)?

2.1.9 Les ministres sont-ils appelés à intervenir directement dans ce processus?

2.1.10 À défaut d'accord entre les parties, les conditions de travail peuvent-elles être déterminées par voie d'arbitrage?

2.1.11 Quelle est la valeur juridique des accords intervenus entre l'État et ses salariés?

2.1.12 Ces accords doivent-ils recevoir une sanction légale ou réglementaire pour devenir effectifs?

2.1.13 Ces accords sont-ils conclus pour une durée déterminée? Comment sont-ils dénoncés ou reconduits? Peut-on parler, sous une forme ou l'autre, de négociations continues?

2.1.14 Les conditions de travail, qu'elles soient définies par voie législative, réglementaire ou conventionnelle, constituent-elles des conditions effectives de travail ou seulement des minima que l'employeur peut bonifier à l'occasion de la conclusion d'un contrat individuel de travail?

3. La Grève

3.1 Le droit de grève et son fondement légal ou constitutionnel

3.1.1 Le droit de grève est-il reconnu aux salariés de la fonction publique et du secteur public? S'agit-il d'un droit individuel exercé collectivement ou bien d'un droit collectif réservé au seul syndicat?

3.1.2 Le droit de grève est-il perçu uniquement comme un moyen de pression pouvant être exercé à l'intérieur du processus de négociation d'un accord collectif du travail ou bien s'agit-il d'un droit que les travailleurs peuvent exercer en tout temps à l'appui de leurs revendications ou de leurs réclamations?

3.2 Modalités d'exercice du droit de grève

3.2.1 L'exercice du droit de grève dans le secteur public et la fonction publique fait-il l'objet d'un encadrement juridique particulier: préavis de grève, interdiction de certains types de grève, obligation de maintenir certains services, sanctions particulières en cas de recours à des grèves illicites?

3.2.2 Existe-t-il d'une façon ou d'une autre, une définition des services essentiels? Si oui, suivant quels mécanismes sont-ils déterminés?

3.2.3 De quels moyens le gouvernement dispose-t-il pour mettre fin à une grève qui paraît contraire à l'ordre public ou à l'intérêt public?

3.2.4 La prérogative de mettre fin à une grève relève-t-elle de l'Exécutif seul, le pouvoir judiciaire intervenant après coup seulement, ou bien le pouvoir judiciaire peut-il, dans certaines conditions, suspendre ou mettre fin à une grève?

3.2.5 Le gouvernement dispose-t-il d'un pouvoir de réquisition?

3.2.6 Existe-t-il des lois spéciales dites « de retour au travail »?

3.2.7 Qu'en est-il de l'usage du « lock out »?

Annexe II

Liste des experts rencontrés

Angleterre

Bob E. Hepple, professeur de droit du travail à la Faculté de droit du University College of London.

Gillian Morris, professeur de droit du travail au Polytechnic of Norh London.

Lord K. W. Wedderburn of Charlton, membre de la Chambre des lords et professeur de droit du travail au London School of Economics.

Allemagne

Bertram Michel, professeur de droit du travail à l'Institut d'économique de Berlin.

Belgique

Roger Blanpain, professeur de droit du travail à la Faculté de droit de l'Université de Louvain.

France

1. Paris

Jean Gaboury, professeur de droit à la Faculté de droit de l'Université de Paris, membre du Cabinet du ministre de la Fonction publique.

Gérard Lyon-Caen, professeur de droit du travail à l'Unité d'enseignement et de recherche de Droit du travail et d'études sociales à l'Université de Paris I.

Yves Saint-Jours, professeur de droit du travail à la Faculté de droit de l'Université de Paris I.

2. Lyon

Joseph Frossard, directeur de l'Institut d'études du travail et de la sécurité sociale à l'Université de Lyon III.

Pierrette Rongère, professeur de droit du travail et directrice du Centre d'éducation ouvrière, à l'Université de Lyon II.

Jean Pélissier, professeur de droit du travail et directeur honoraire de l'Institut d'études du travail et de la sécurité sociale à l'Université Jean Moulin, Lyon III.

Italie

1. Milan

Tiziano Treu, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Pavie et de l'Université catholique de Milan; conseiller auprès du Bureau international du travail à Genève et de la Confédération italienne des syndicats de travailleurs (CISL).

2. Rome

Piero Craveri, professeur de droit à l'Université de Naples et président de la Fondation Brodolini de Rome (organisme de recherche spécialisé en droit du travail).

Monsieur Divezza, économiste à la Confédération italienne des syndicats de travailleurs (CISL), représentant de la CISL à la Commission nationale paritaire de l'échelle mobile.

Carmine Russo, permanent syndical à la CISL.

Genève – Bureau international du travail

Monsieur Cordova, directeur du Service de la législation et des relations de travail.

Madame Cuvillier, chef du Service des employés et travailleurs intellectuels.

Monsieur Klotz, conseiller, Département des activités sectorielles.

Monsieur Pankert, directeur désigné du Service de la législation et des relations de travail.

Monsieur S.M. Servais, économiste, Service des normes.

Monsieur J. Shregle, directeur, Direction des relations professionnelles.

Monsieur Starr, économiste, Service de la législation des relations de travail.

Monsieur Suzuki, économiste, Service de la législation et des relations de travail.

Suède

Henry Persson, conseiller au travail à l'Ambassade de Suède à Washington, ancien dirigeant syndical et ancien membre de l'Institut suédois, section relations de travail.

Canada

1. Colombie-Britannique

1.1 University of British Columbia

M.A. Hickling, professeur de droit du travail à la Faculté de droit.

David McPhillips, professeur de droit du travail à la *Faculty of Commerce and Business Administration*.

Mark E. Thompson, professeur de relations industrielles à la *Faculty of Commerce and Business Administration*.

Joseph M. Weiler, professeur de droit du travail à la Faculté de droit.

1.2 Fonction publique

James Matkins, directeur du *Employer's Council of British Columbia*, ancien sous-ministre du Travail.

2. Ontario

2.1 University of Toronto

David M. Beatty, professeur du droit du travail à la *Faculté de droit*.

Morley Gunderson, économiste, professeur au *Center of Industrial Relation*.

Arthur M. Kruger, économiste, professeur à la *Faculty of Arts and Science*.

Noah M. Meltz, directeur du *Center of Industrial Relations*.

2.2 Fonction publique

Brian Davies, sous-ministre adjoint, *Office of Economics Policy, Ministry of Treasury and Economics*.

Rollie Scott, directeur, *Staff Relations Division, Ministry of Treasury and Economics*.

Marve Grossman, ministère du Travail.

3. Ottawa

3.1 Gouvernement

Georges Orser, secrétaire adjoint, Division des relations de travail et de la rémunération, Conseil du trésor du Canada.

Paul E. Pageau, chef de groupe, Division des relations de travail et de la rémunération, Conseil du trésor du Canada.

3.2 Syndicats

Congrès du travail du Canada.

John Fryer, président du *National Union of Provincial Government Employee* (NUPGE).

Richard Procktor, permanent syndical au *National Union of Provincial Government Employee* (NUPGE).

États-Unis

1. University of California (Berkeley)

Bonnie G. Bogue, directeur associé du *California Public Employee Relations Program* à *l'Institute of Industrial Relations*.

Joseph W. Garborino, professeur de relations de travail, *School of Business Administration*.

Marla Taylor, professeur dans le cadre du *California Public Employee Relations Program*.

2. Cornell University (New York) School of Labour and Industrial Relations

John F. Burton Jr, professeur de relations industrielles (secteur public).

Ronald Donovan, professeur de relations industrielles (secteur public).

Risa Lieberwitz, professeur de droit du travail.

David Lipsky, professeur d'économique du travail.

Ronald Seeber, professeur d'économique du travail.

John Windmuller, professeur de droit du travail comparé.

John Anderson, professeur invité, spécialiste de problèmes de gestion du travail.